

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021—2027. Ohjelmakaudelle 2021—2027 perustetaan sisäasioiden alalle kolme rahastoa: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto, sisäisen turvallisuuden rahasto sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline osana yhdenmätyn rajaturvallisuuden rahastoa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 neljänteen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on sen hyväksynyt.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	7
1.2.1 EU-säädösten valmistelu	7
2 EU-säädösten tavoitteet ja pääasiallinen sisältö	9
2.1 Uuden ohjelmakauden sääntelykokonaisuus.....	9
2.1.1 Yleisasetus	9
2.1.2 Rahastokohtaiset asetukset.....	11
2.1.2.1 Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskeva asetus	12
2.1.2.2 Sisäisen turvallisuuden rahastoa koskeva asetus.....	13
2.1.2.3 Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetus osana yhdenmukaisen rajaturvallisuuden rahastoa	14
3 Nykytila ja sen arviointi.....	15
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	18
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	18
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	21
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	21
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	24
4.2.3 Sähköinen tietojärjestelmä	27
4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	27
4.2.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	28
4.2.6 Ympäristövaikutukset	29
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	30
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	30
5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot.....	31
6 Lausuntopalaute.....	33
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	34
1 luku Yleiset säännökset	34
2 luku Ohjelma ja sen toimeenpanosuunnitelma	38
3 luku Ohjelman hallinnointi	41
4 luku Avustusmenettely	45
5 luku Valvontamenettely	56
6 luku Erinäiset säännökset	60
7 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset	67
8 Lakia alemman asteinen sääntely	68
9 Voimaantulo	69
10 Toimeenpano ja seuranta	70
11 Suhde muihin esityksiin.....	70
11.1 Suhde talousarvioesitykseen	70
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	70
LAKIEHDOTUS	78
Laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027	78

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Sisäasioiden alalle perustetaan Euroopan unionin ohjelmakaudella 2021–2027 kolme rahastoa: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto, sisäisen turvallisuuden rahasto sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline osana yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa (jäljempänä sisäasioiden rahastot).

Suomi on toteuttanut sisäasioiden alan rahoitusohjelmia ohjelmakaudesta 2000—2004 lähtien. Kaudella 2007—2013 Suomelle SOLID-rahastoista osoitettu Euroopan unionin rahoitusosuus oli yhteensä noin 79 miljoonaa euroa. Ohjelmakauden 2014—2020 sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien EU-rahoituksen kokonaismääräksi arvioidaan noin 177 miljoonaa euroa.

Euroopan komissio antoi toukokuussa 2018 ehdotuksen monivuotisesta rahoituskehyksestä vuosiksi 2021—2027 sekä ehdotuksen yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä yhteistyössä hallinnoitaville rahastoille. Lisäksi Euroopan komissio antoi kesäkuussa ohjelmakautta 2021—2027 koskevat rahastokohtaiset asetusehdotukset. Hallituksen esityksen pohjana ovat seuraavat täydentävää sääntelyä edellyttävät Euroopan unionin säädökset: (1) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta (EU) 2021/1147 (jäljempänä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetus), (2) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta (EU) 2021/1149 (jäljempänä sisäisen turvallisuuden rahastoasetus), (3) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi (EU) 2021/1148 (jäljempänä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetus) sekä (4) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä (EU) 2021/1060 (jäljempänä yleisasetus).

Sisäasioiden rahastoja koskevilla Euroopan unionin asetuksilla ja yleisasetuksella luodaan kehykset Euroopan unionin sisäasioiden rahoitukselle. Rahastokohtaisissa asetuksissa määritellään rahastojen tavoitteet, soveltamisala sekä rahoitus- ja täytäntöönpanokehys. Sisäasioiden rahastoja koskevalla Euroopan unionin yleisasetuksella annetaan yleiset, kaikkia rahastoja koskevat varainhoitosäännöt.

Esityksen lähtökohtana ovat Euroopan unionin asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Asetuksissa on jätetty kuitenkin asioita kansallisesti määritettäväksi, mistä johtuen on tarpeen antaa laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 ja määritellä rahastojen rahoituksen myöntämistä, maksamista ja valvontaa koskevat tarkemmat säännöt kansallisella tasolla. Euroopan unionin lainsäädännössä ei säädetä menojen tukikelpoisuudesta eräitä yleisiä periaatteita lukuun ottamatta. Hankkeiden valintaa ja avustuksen myöntämistä koskevat seikat on myös jätetty kansallisesti määriteltäviksi. Kansallista sääntelyä edellyttävät lisäksi muun muassa rahastoista vastaavien kansallisten viranomaisten määrittely ja vastuunjako tiettyjen jäsenvaltiolle asetuksissa annettujen tehtävien osalta, rahastojen seurantakomiteoiden toimivalta ja kokoonpano, kansallinen menettely rahastojen ohjelmien ja toimeenpanosuunnitelmien valmistelemiseksi ja muuttamiseksi sekä rahastojen hallinnointiin

osoitettavan teknisen avun käyttö ja hallinnointi. Lisäksi kansallisista lähtökohdista olisi säädettävä menettelystä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklojen mukaisen määrärahan hallinnoinnissa. Lain tarkoituksena on varmistaa sisäasioiden rahastojen asianmukainen hallinto ja toimeenpano.

Hallituksen esitys ja sisäasioiden rahastot liittyvät pääministeri Marinin Osallistava ja osaava Suomi -hallitusohjelman Eurooppa-politiikkaa koskeviin kirjauksiin, joiden mukaan Euroopan unionin turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka pohjautuu Euroopan unionin yhteisiin sääntöihin, yhteisesti sovittuun vastuunjakoon ja toimintaperiaatteisiin.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastolla pyritään edistämään maahanmuuttovirtojen tehokasta hallintaa unionin säännöstöä soveltaen sekä ihmisoikeuksien noudattamiseen liittyvät sitoumukset huomioiden. Rahastolla edistetään jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuuden toteutumista maahanmuuttohallinnon alalla. Yhteisillä toimilla pyritään varmistamaan maahanmuuttohallinnon tehokas toiminta mukaan lukien laillisesti unionin alueella oleskelevien henkilöiden kotouttaminen, vähentämään laitonta maahantuloa unionin alueelle sekä kehittämään toimivia paluujärjestelmiä.

Sisäisen turvallisuuden rahaston tavoitteena on varmistaa korkea turvallisuuden taso unionissa, erityisesti torjumalla terrorismia ja radikalisoitumista, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta ja kyberrikollisuutta sekä auttamalla ja suojelemalla rikosten uhreja. Rahastolla pyritään lisäämään Euroopan unionin lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa, tehostamaan rajat ylittäviä yhteisiä toimia ja tukemaan pyrkimyksiä rikosten ja terrorismin torjuntaan liittyvien valmiuksien parantamiseksi. Rahastolla tuetaan myös ihmisten, julkisten tilojen ja kriittisten infrastruktuurien suojelua turvallisuuteen liittyviltä vaaratilanteilta sekä tehokasta ja koordinoitua valmiutta reagoida kriiseihin.

Rajaturvallisuuden- ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineellä tuetaan yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehitystä laillisten rajanylitysten edistämiseksi, laittoman maahanmuuton estämiseksi, rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi ja maahanmuuttovirtojen hallinnoimiseksi. Tähän liittyy mm. valvonta- ja tarkastusvalmiuksien parantaminen ulkorajoilla, yhteistyön edistäminen niin kansallisesti kuin kansainvälisesti, unionin rajasäännösten yhdenmukaisen soveltamisen tukeminen mm. erilaisia laadunvalvonta- ja arviointimekanismeja hyödyntämällä, unionin yhteisen viisumipolitiikan tukeminen ja laaja-alainen IT-järjestelmien perustaminen sekä niiden yhteentoimivuuden edistäminen.

Esitys liittyy erityisesti pääministeri Marinin Osallistava ja osaava Suomi -hallitusohjelman kirjauksiin "Suomi kokoaan suurempi maailmalla" ja "Turvallinen oikeusvaltio Suomi".

Hallitusohjelman turvapaikka- ja pakolaispolitiikkaa koskevien kirjausten mukaan globaaliin pakolaistilanteeseen vastaaminen edellyttää yhteisiä eurooppalaisia ratkaisuja. Suomi haluaa edistää yhteisten ihmisoikeuksien kunnioittavien eurooppalaisten turvapaikka- ja pakolaispolitiikkaa koskevien ratkaisujen muodostumista pyrkimyksenä oikeudenmukainen ja kestävä vastuunjako Euroopan unionin maiden kesken. Sisäasioiden rahastot toteuttavat osaltaan oikeudenmukaista ja kestävästä vastuunjakoa kohdentamalla Euroopan unionin rahoitusta ennalta määriteltujen kriteerien perusteella turvapaikka- ja pakolaispolitiikan painopistealueille.

Hallitusohjelman mukaan Suomi edistää osana kansainvälistä yhteistyötä kiintiöpakolaisjärjestelmän laajempaa käyttöä. Euroopan unioni kompensoi kiintiöpakolaisista aiheutuvia kustannuksia turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston kautta.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto liittyy myös hallitusohjelman kirjauksiin, joiden mukaan turvapaikkaprosessin sujuvuus ja perusoikeuksien toteutuminen varmistetaan ja turvapaikkahakemukset käsitellään ilman aiheettomia viivästyksiä. Paluuasiat ja palautussopimusten edistäminen niin ikään kuuluvat rahaston soveltamisalaan, kun vapaaehtoisen paluun järjestelmää kehitetään hallitusohjelman mukaan ensisijaisena vaihtoehtona turvata kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistuminen kestävästä paluusta tukien tai kun hallitus pyrkii saamaan aikaan palautussopimukset kaikkien keskeisten kolmansien maiden kanssa, joiden kansalaisia Suomi voi palauttaa turvallisesti.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta rahoitetuin toimin tuetaan hallitusohjelman kirjauksia, joiden mukaan valtio ja kunnat panostavat osaavan työvoiman saatavuuteen, työperäiseen maahanmuuttoon ja kotoutumiseen. Rahaston rahoitusta voidaan hyödyntää työperäisen maahanmuuton edistämiseksi ja työperäisten oleskelulupien käsittelyaikojen tehostamisessa ja nopeuttamisessa. Rahaston rahoitusta voidaan ohjata hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti maahanmuuttajien aktiivisen kotoutumisen vahvistamista, tehostamista ja nopeuttamista edistäviin toimiin.

Hallitusohjelman tavoitteena on poliisin ja rajavartiolaitoksen toimintakyvyn varmistaminen, johon voidaan osittain vastata hyödyntämällä sisäasioiden rahastoja erilaisissa kehittämishankkeissa tai hyödyntämällä rahastojen kautta kanavoitavaa operatiivista tukea. Hallitusohjelman mukaan turvataan Rajavartiolaitoksen suorituskyky muuttuvassa toimintaympäristössä. Rajaturvallisuuden rahoitusvälineestä tuetaan sekä teknistä valvontaa että erilaisia kalustohankintoja. Sisäasioiden rahastoista tuetaan poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyötä ja pelastusviranomaisten kytkeytymistä muiden viranomaisten johto- ja tilannekeskuksiin. Turvallisuusviranomaisten hallinnollista yhteistyötä kehitetään ja syvennetään.

Sisäasioiden rahastoja voidaan hyödyntää erityisesti hallitusohjelmassa todetussa uusiin turvallisuusuhkiin varautumisessa. Terrorismin ja radikalisoitumisen torjunta kuuluvat sisäisen turvallisuuden rahaston soveltamisalaan. Sisäasioiden rahastoja, erityisesti sisäisen turvallisuuden rahastoa, voidaan hyödyntää uudistetun kansallisen kyberturvallisuusstrategian toimeenpanossa. Elintärkeän infrastruktuurin toimivuuden suojaaminen kuuluu sisäisen turvallisuuden rahaston soveltamisalaan.

Hallitusohjelman mukaan Suomessa sijaitsevan Euroopan hybridiosaamiskeskuksen toimintaa tuetaan. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi varmistetaan riittävät viranomaisresurssit, parannetaan tiedonvaihtoa ja tehostetaan valvontaa. Nämä kuuluvat rahastojen soveltamisalaan tietyin reunaehdoin. Hallitusohjelman mukaan verkossa tapahtuvan rikollisuuden tutkintaa ja torjuntaa vahvistetaan. Tässä voidaan hyödyntää sisäisen turvallisuuden rahastoa soveltuvin osin. Niin ikään hallitusohjelman mukainen harmaan talouden torjunta kuuluu sisäisen turvallisuuden rahaston soveltamisalaan. Hallitusohjelman mukainen tavoite ihmiskaupparikosten paljastamisesta ja tutkimisesta kuuluu myös sisäisen turvallisuuden rahaston soveltamisalaan.

Hallitusohjelmassa on lisäksi turvallisuuteen liittyviä yleisempiä kirjauksia, kuten ihmisten turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen edistäminen. Sisäasioiden rahastot vastaavat näihin laajempiin tavoitteisiin vain osittain. Esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito ei kuulu rahastojen soveltamisalaan. Sisäasioiden rahastoilla pyritäänkin erityisesti tukemaan varautumista uusiin, usein rajat ylittäviin turvallisuusuhkiin sekä vastaamaan tarpeisiin maahanmuuttovirtojen hallinnoimiseksi yhteisin eurooppalaisin ratkaisuin.

1.2 Valmistelu

1.2.1 EU-säädösten valmistelu

Euroopan unionin uuden rahoituskehiksen valmistelussa uudistettiin nykyisten oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmien rakennetta. Aiempien kahden rahaston sijaan komissio esitti kolmea rahastoa, jotka kuitenkin käytännössä kattavat saman toimialueen. Oikeus- ja sisäasiat ovat yksi Euroopan unionin nopeimmin kehittyviä toimialueita muun muassa kuluvalle rahoituskehikaudelle osuneiden turvapaikanhakijoiden määrän kasvun ja Euroopassa tehtyjen terroritekojen vuoksi. Komission uutta rahoituskehikettä koskevassa tiedonannossa (COM(2018) 321 final) ja rahastoja koskevissa asetuksissa nämä haasteet on huomioitu mm. aiempaa huomattavasti korkeammalla rahoituksella ja pyrkimyksellä nopeampaan reagoitakykyyn. Komissio antoi muutetun monivuotista rahoituskehikettä koskevan esityksensä 27.5.2020. Muutetussa esityksessä komissio korotti turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston sekä rajaturvallisuuden- ja viisumirahoitustukivälineen rahoitusta aiemmin esittämästään, mutta ei esittänyt muita sisällöllisiä muutoksia. Yleisasetusehdotusta koskien komissio antoi kaksi muutettua ehdotusta; tammikuussa 2020 annettiin muutettu ehdotus (COM(2020) 23 final) koskien yleisasetukseen lisättäviä oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa koskevia yleisiä säännöksiä ja rahoitussääntöjä. Toukokuussa 2020 yleisasetuksesta annettiin muutettu ehdotus (COM(2020) 450 final) osana komission elvytyspakettia. Yleisasetus hyväksyttiin kesäkuussa 2021 ja se tuli voimaan 1.7.2021. Rahastokohtaiset asetukset hyväksyttiin heinäkuussa ja ne tulivat voimaan 15.7.2021.

Suomi tuki ehdotuksia rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamisesta sekä kehittämisestä hallinnoltaan joustavammaksi. Suomi niin ikään kannatti eri rahastojen hallinnointimenettelyiden ja -säädösten yhtenäistämistä ja keventämistä.

Suomi kannatti turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston tavoitetta tukea kokonaisvaltaisesti Euroopan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan ja sen ulkoisen ulottuvuuden täytäntöönpanoa. Suomi on korostanut rahaston merkitystä yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisessä. Suomi on neuvoston valmistelutyössä kiinnittänyt erityistä huomioita siihen, että uudelleensijoittamisen merkittävää tukea tarjotaan rahaston kautta myös jatkossa.

Sisäisen turvallisuuden rahaston osalta Suomi on yhtynyt komission näkemykseen rahaston tavoitteista. Rahastolla tuetaan korkean turvallisuuden tasoa unionissa erityisesti torjumalla terrorismia ja radikalisoitumista, vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta, kyberrikollisuutta sekä suojelemalla rikosten uhreja. Suomi on pitänyt esillä hybridiuhkien torjunnan tukemista rahaston soveltamisala huomioiden.

Suomi on pitänyt erillistä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälinettä hyvänä ratkaisuna, jotta ulkorajojen erityisluonne (ml. viisumiasiat) tulee asianmukaisesti huomioituksi. Erillinen rahoitustukiväline mahdollistaa yhteisen ulkorajavalvonnan kokonaisvaltaisen ja yhdenmukaisen kehittämisen. Suomi on pitänyt tärkeänä, että jäsenvaltioille Euroopan unionin yhteisestä ulkorajavalvonnasta aiheutuvaa rasitetta tuetaan eurooppalaisella rahoitustukivälineellä mahdollisimman kattavasti. Tällä myös turvataan Suomelle tärkeän Schengen-järjestelmän keskeisen elementin toimivuutta. Rahanjakokriteerikeskustelussa Suomi on pitänyt esillä jäsenvaltion vastuulla olevan yhteisen ulkorajan pituutta ja potentiaalisia uhkatekijöitä ja varautumista.

https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_fi

https://www.riksdagen.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/U_81+2018.aspx

1.2.2 Hallituksen esityksen valmistelu

Sisäministeriö asetti 3.6.2019 lainsäädäntöhankkeen sisäasioiden rahastoja koskevan lainsäädännön valmistelemiseksi ohjelmakauden 2021—2027 kansallista toimeenpanoa varten. Työryhmän toimikausi oli 3.6.2019—31.12.2020 ja tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon ehdotus sisäasioiden rahastoja koskevaksi laiksi elokuun loppuun 2020 mennessä sekä ehdotus valtioneuvoston asetukseksi lokakuun 2020 loppuun mennessä. Työryhmän tuli myös ottaa kantaa siirtymäsäännöksiin koskien nykyistä ohjelmakautta. Työryhmän toimikautta jatkettiin joulukuussa 2020, koska Euroopan unionin asetusten valmistelu oli yhä kesken eikä lainsäädäntöhanketta voitu saattaa loppuun suunnitellussa aikataulussa. Työryhmän toimikautta jatkettiin 30.6.2021 saakka. Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevien asetusten valmistelun viivästymisen vuoksi työryhmän toimikautta jatkettiin vielä toisenkin kerran 31.12.2021 saakka.

Työryhmässä olivat edustettuina ulkoministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriön poliisiosasto, pelastusosasto, maahanmuutto-osasto, rajavartiolaitos, hallinto- ja kehittämisosasto sekä sisäisen tarkastuksen yksikkö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Tulli, Poliisi-hallitus, Maahanmuuttovirasto sekä Etnisten suhteiden neuvottelukunta.

Työn lähtökohtana olivat edellä mainitut asetusehdotukset ja nykyistä ohjelmakautta koskeva kansallinen lainsäädäntö. Hankkeen aikana tuli selvittää ja tämän perusteella tehdä perustellut ehdotukset erityisesti seuraavista asiakokonaisuuksista: rahastoista vastaavien kansallisten viranomaisien määrittely ja vastuunjako, rahastojen seurantakomiteoiden toimivalta ja kokoonpano, rahastoista myönnettävän rahoituksen tukikelpoisuusehdot, rahastojen ohjelmien kansallinen hallinnointi ja toimeenpano sekä rahastojen hallinnointiin osoitettavan teknisen avun käyttö ja hallinnointi.

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on sen hyväksynyt. Lain nojalla annettaisiin tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella, jonka olisi tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian lain voimaantulon jälkeen. Laissa ehdotetaan säädettäväksi, että ennen lain voimaantuloa myönnettyyn tukeen sovellettaisiin tuen myöntämisaikajankohdasta voimassa olleita säännöksiä. Laissa ehdotetaan myös, että sisäasioiden rahastojen ohjelmakauden 2014—2020 kansallisista ohjelmista myönnettyyn ja vielä myönnettävään tukeen, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Tämä tarkoittaisi sitä, että ohjelmakauden 2014—2020 rahastojen hallinnointiin sekä rahastoista myönnettyyn ja mahdollisesti vielä myönnettävään tukeen sovellettaisiin jatkossakin ohjelmakauden 2014—2020 Euroopan unionin ja kansallisia säännöksiä.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa:

<https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM021:00/2019>

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Työn kuluessa tätä velvoitetta on toteutettu kutsumalla sidosryhmiä osallistumaan valmisteluun. Sidosryhmien osallistuminen asian valmisteluun toteutettiin siten, että valmistelun kuluessa järjestettiin sidosryhmäkysely (syyskuussa 2019) sekä kaksi työpajaa (lokakuussa 2019). Sisäministeriö tiedotti säännöllisesti hankkeesta ja EUSA-rahastojen nettisivuilla julkaistiin uutisia ja blogikirjoituksia hankkeen etenemisestä. Myös Twitteriä käytettiin tiedotuskanavana. Hanketta valmisteleva työryhmä kuuli työn kuluessa asiantuntijoita ja lausuntokierros järjestettiin 18.6.—17.8.2020.

Esityksen vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi tehtiin virkatyönä hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

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. Hallituksen esityksen laatimisajankohtana sisäasioiden rahastojen kansallisen toimeenpanon valmistelu maakunnan osalta on kesken.

2 EU-säädösten tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

2.1 Uuden ohjelmakauden sääntelykokonaisuus

2.1.1 Yleisasetus

Ohjelmakaudella 2014—2020 Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevista yleisistä säännöksistä säädettiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon sekä poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sovellettavista yleisistä säännöksistä annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 514/2014 (jäljempänä ns. horisontaaliasetus). Sisäasioiden rahastojen ohjelmakauden väliarvioinnissa havaittiin tarve joustavampien mekanismien käyttöön rahoituksen jakamisessa sekä tarve lisätä yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttöä rahastojen hallinnoinnin yksinkertaistamiseksi. Ohjelmakaudella 2021—2027 rahastojen täytäntöönpanomekanismeja on pyritty yhdenmukaistamaan siten, että jäsenvaltioiden ja Euroopan komission yhteistyöhön perustuvalla hallinnoinnilla toimeenpantavien rahastojen yleiset säännökset on koottu yhteen asetus ehdotukseen. Määrittelemällä yleisasetuksessa rahastojen hallinnoinnin yleiset periaatteet voidaan myös vähentää säädösten kokonaismäärää. Yleisasetusta sovelletaan sisäasioiden rahastoihin varainhoitosääntöjen osalta. Muut sisäasioiden rahastoja koskevat säännökset, kuten toimintapoliittiset tavoitteet, sisältyvät rahastokohtaisiin asetusehdotuksiin.

Ohjelmakautta 2021—2027 koskevien ohjelmien valmistelusta, hallinnoinnista, seurannasta, valvonnasta ja arvioinnista sekä varainhoidosta, tilityksen toimittamisesta, tarkastamisesta ja rahoitusoikaisuista säädetään yleisasetuksessa. Yleisasetuksessa säädetään myös rahastoista maksettavan avustuksen periaatteista, rahastoihin liittyvästä strategisesta lähestymistavasta, viestinnästä ja näkyvyydestä. Yhteisiä säännöksiä koskeva yleisasetus kattaa kahdeksan Euroopan unionin rahastoa, joissa sovelletaan yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia. Jäsenvaltioiden ja komission on toteutettava rahastoille varattu unionin talousarvio yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (2018/1046) (jäljempänä Euroopan unionin varainhoitoasetus) mukaisesti.

Yleisasetuksessa säädetään kumppanuudesta. Kumppanuus on keskeinen Euroopan unionin rahastojen ohjelmien toimeenpanoa ohjaava periaate, joka velvoittaa monitasoisen hallinnon periaatteen mukaisesti ottamaan kumppanit mukaan ohjelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Yleisasetuksessa kumppanuutta vahvistetaan edelleen verrattuna ohjelmakauteen 2014—2020. Kumppanuus toteutuu etenkin seurantakomitean kautta, jonka tehtäviä ja roolia vahvistetaan.

Sisäasioiden rahastoille uutena asiana yleisasetuksessa säädetään horisontaalisista mahdollistavista edellytyksistä, joilla tarkoitetaan ennakoedellytyksiä ohjelman erityistavoitteiden tulok-

selliselle ja tehokkaalle toteuttamiselle. Jäsenvaltion tulee varmistaa mahdollistavien edellytysten toteutuminen ohjelmavalmisteluun ja ohjelmien muuttamisen yhteydessä koko ohjelmakauden ajan kaikkien erityistavoitteiden osalta. Vastuu tämän tehtävän hoitamisesta ehdotetaan annettavaksi hallintoviranomaiselle.

Sisäasioiden rahastoja koskevat horisontaaliset mahdollistavat edellytykset ja niiden arviointikriteerit, on vahvistettu yleisasetuksen liitteessä III. Nämä horisontaaliset mahdollistavat edellytykset liittyvät julkisten hankintamarkkinoiden tehokkaisuuteen seurantamekanismeihin, Euroopan unionin perusoikeuskirjan tehokkaaseen soveltamiseen ja täytäntöönpanoon sekä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoon. Nämä kytkeytyvät osaltaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskevaan sääntelyyn.

Yleisasetuksen mukaan jäsenvaltion on laadittava suoritusperusteinen kehys, jonka avulla ohjelman tuloksellisuutta sen täytäntöönpanon aikana voidaan valvoa, arvioida ja raportoida. Sisäasioiden rahastojen osalta vastuu kehysten laatimisesta ehdotetaan annettavaksi hallintoviranomaiselle.

Yleisasetuksessa säädetään ohjelmien valmistelusta, sisällöstä, hyväksymisestä ja muuttamisesta. Ohjelmien valmistelu on asetuksessa säädetty jäsenvaltion tehtäväksi. Kansallisesti ehdotetaan, että sisäministeriö vastaisi ohjelman valmistelusta. Valtioneuvosto hyväksyisi ehdotuksen ohjelmaksi ennen kuin se toimitetaan Euroopan komissiolle lopullista hyväksyntää varten. Kansallisessa laissa ehdotetaan myös tarkempia säännöksiä ohjelman, sen hyväksymisen ja muuttamisen valmistelussa noudatettavista menettelyistä. Erityisesti seurantakomitean osallistuminen ohjelman muuttamisessa tehtävään päätöksentekoon edellyttää säädöksiä kansallisessa laissa.

Yleisasetuksessa säädetään seurantakomiteasta, sen kokoonpanosta ja tehtävistä. Jäsenvaltion vastuulla on perustaa ohjelman toteuttamista seuraava komitea. Jäsenvaltion tehtäväksi annetaan määrittää seurantakomitean kokoonpano ja kumppanuusperiaatteen soveltaminen tässä yhteydessä. Seurantakomitealle määrättyjen tehtävien toteuttaminen edellyttää myös kansallista lainsäädäntöä, jotta päätöksentekomenettelyt ja vastuut ovat selkeät. Seurantakomitean pääasiallisena tehtävänä on ohjelman tavoitteiden toteutumisen edistymisen seuranta. Seurantakomitealla tulee olemaan aiempaa merkittävämpi rooli erityisesti ohjelmaa muutettaessa. Yleisasetuksen mukaisesti seurantakomitea hyväksyy tietyissä tilanteissa ohjelman muutokset. Lisäksi seurantakomitea hyväksyy hankkeiden ja toiminnan valinnassa käytettävät menetelmät ja kriteerit sekä ohjelmien tuloksellisuuskertomukset ja arviointisuunnitelmat. Seurantakomitean tehtävä tulee muuttumaan myös siinä mielessä, että jatkossa se ei osallistu yksittäisten avustettavien toimien valintaan. Hallintoviranomainen vastaa toimien valinnasta yleisasetuksen mukaisesti.

Yleisasetuksessa säädetään avustusmuodoista ja niitä koskevista tarkemmista säännöistä. Jäsenvaltiolle on annettu harkintavaltaa sen osalta, millaisia avustusmuotoja kansallisesti otetaan käyttöön. Sovellettavista avustusmuodoista säädetään kansallisessa laissa.

Yleisasetuksessa säädetään, että menojen tukikelpoisuus määritetään kansallisten sääntöjen perusteella, jollei yleisasetuksessa taikka rahastokohtaisissa säännöissä ole toisin säädetty. Tukikelpoisuudesta ja hyväksyttävistä kustannuksista on tarpeen säätää kansallisessa laissa.

Yleisasetuksessa säädetään ohjelmasta vastaavista viranomaisista. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin, että sisäministeriö toimisi yleisasetuksen 71 artiklassa tarkoitettuna sisäasioiden rahasto-

tojen ohjelmien hallintoviranomaisena. Valtiovarainministeriö toimisi rahastojen tarkastusviranomaisena. Sisäasioiden rahastojen osalta hallintoviranomainen vastaisi kirjanpitoitoiminnosta.

Yleisasetuksessa säädetään menettelyistä laajennettujen suhteutettujen järjestelyjen soveltamisessa. Laajennetuilla suhteutetuilla järjestelyillä tarkoitetaan kansalliseen hallintojärjestelmään ja lainsäädäntöön perustuvan hallintomallin hyödyntämistä tilanteissa, joissa komissio on vahvistanut kahden edellisen vuoden toimintakertomuksissa jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmän toimineen tehokkaasti ja kokonaisvirhetason olevan alle 2 %.

Yleisasetuksessa säädetään lisäksi ohjelmien toimeenpanossa sovellettavista yleisistä kirjanpitosäännöistä, jäsenvaltioille suoritettavia maksuja koskevista säännöistä ja niiden maksuajan kulumisen keskeyttämisestä, tilivuosi-kohtaisten tilitysten toimittamisesta, tilien tarkastamisesta, rahoitus-osoikaisuista sekä ohjelmien määrien sitoumusten vapauttamista koskevista säännöistä.

Yleisasetuksen 113 ja 114 artiklassa säädetään säädösvallan siirtämisestä komissiolle. Komissio voi antaa delegoituja säädöksiä, joilla muutetaan tiettyjä yleisasetuksen liitteitä niiden mukauttamiseksi muutoksiin, joita tapahtuu ohjelmakauden aikana. Suurin osa säännöksistä on pyritty sisällyttämään yleisasetukseen ja rahastokohtaisiin asetuksiin ja valtuutusten määrää on pyritty vähentämään verrattuna ohjelmakauden 2014—2020 säännöksiin, jotta ohjelmakauden käynnistyminen ei viivästyisi sekundäärilainsäädännön hyväksymisen mahdollisista viiveistä johtuen. Lisäksi näin menettelemällä on pyritty varmistamaan säännösten johdonmukaisuutta ja ennakoitavuutta.

Komissio voi antaa yleisasetuksen 79 artiklan mukaisesti delegoidun säädöksen vahvistamalla valikoidut ja yleisesti saatavilla olevat toimien tarkastuksessa käytettävät otantamenetelmät ja menettelyt, jotka kattavat yhden tai useamman ohjelmakauden.

Komissiolla on valta antaa delegoitu säädös, joissa määritellään 94 artiklan täydentämiseksi unionin tason yksikkökustannukset, kertakorvaukset ja kiinteämääräinen rahoitus sekä niiden määrät ja tarkastamismenetelmät.

Lisäksi komissiolla on valta antaa delegoitu säädös, jossa vahvistetaan artiklan 95 täydentämiseksi kustannuksiin perustumattoman unionin tason rahoituksen määrät toimitustyyppittäin, näiden määrien mukauttamismenetelmät sekä täytettävät edellytykset tai aikaansaavat tulokset. Lisäksi artiklassa 117 säädetään, että komissiolle asetuksen (EU) N:o 1303/2013 5 artiklan 3 kohdassa siirretty valta hyväksyä delegoitu säädös, jolla säädetään kumppanuutta koskevista eurooppalaisista käytäntösäännöistä, pysyy voimassa ohjelmakaudella 2021—2027. Säädösvallan siirto toteutetaan yleisasetuksen 114 artiklan mukaisesti.

Komissio päättää sisäasioiden rahastojen osalta ohjelmien hyväksymisestä ja rahoitus-osoikaisuista antamalla täytäntöönpanosäädöksen yleisasetuksen 23 ja 104 artiklan mukaisesti.

2.1.2 Rahastokohtaiset asetukset

Rahastokohtaisissa asetuksissa on säädetty jokaisen rahaston osalta rahaston tavoitteista ja soveltamisalasta. Niissä säädetään myös rahoitus- ja täytäntöönpanokehyksen yhteisistä säännöistä.

2.1.2.1 Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskeva asetus

Ohjelmakaudelle 2021—2027 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoitus on 9,88 mrd. euroa. Suomen osuus rahastosta komissiolta saadun alustavan arvion mukaan on noin 67,9 miljoonaa euroa.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastolla pyritään edistämään muuttovirtojen tehokasta hallintaa sekä yhteisen turvapaikkapolitiikan ja yhteisen maahanmuuttopolitiikan täytäntöönpanoa, lujittamista ja kehittämistä unionin säännösten mukaisesti sekä noudattaen unionin ja jäsenvaltioiden kansainvälisistä sopimuksista johtuvia velvoitteita. Rahastolla edistetään jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuuden toteutumista maahanmuuttohallinnon alalla. Yhteisillä toimilla pyritään varmistamaan maahanmuuttohallinnon tehokas toiminta mukaan lukien laillista muuttoliikettä koskevan politiikan ja sitä koskevien menetelmien kehittäminen ja laillisesti unionin alueella oleskelevien henkilöiden kotouttaminen, vähentämään laitonta maahantuloa unionin alueelle sekä kehittämään toimivia paluujärjestelmiä. Tavoitteisiin pyritään rahaston puitteissa neljän erityistavoitteen kautta, joihin liittyen voidaan toteuttaa asetuksessa määritellyjä täytäntöönpanevia toimia. Yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää vahvistetaan ja kehitetään soveltamalla yhteistä turvapaikkasäännöstöä sen ulkoiset ulottuvuudet huomioiden. Jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiä tuetaan infrastruktuurien ja palveluiden osalta.

Jäsenvaltioihin kohdistuvaa laillista maahanmuuttoa tuetaan kehittämällä laillista muuttoliikettä ja sitä koskevaa unionin säännöstöä koskevaa politiikkaa ja sen täytäntöönpanoa, helpottamalla unioniin suuntautuvaa laillista maahanmuuttoa ja oleskelua unionissa sekä lujittamalla yhteistyötä ja kumppanuutta kolmansien maiden kanssa muuttoliikkeen hallitsemiseksi. Kotouttamisen osalta edistetään toimenpiteitä kolmansien maiden kansalaisten sosiaalisen ja taloudellisen osallisuuden tukemiseksi huomioiden erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat sekä helpotetaan perheenyhdistämistä ja osallisuutta kansallisten ja erityisesti alueellisten tai paikallisten viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen avulla.

Laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi sekä tehokkaiden paluu- ja uudelleenkotoutumisjärjestelyiden varmistamiseksi tuetaan unionin yhteisen säännösten ja poliittisten painopisteiden soveltamista koskien infrastruktuuria, menettelyitä sekä palveluita, edistetään yhdenmukaisia paluumenettelyitä unionin ja jäsenvaltioiden tasolla tehokkaan ja kestävä paluun kehittämiseksi sekä laittoman maahanmuuton vetotekijöiden vähentämiseksi, tuetaan avustettua vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista sekä vahvistetaan kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä.

Jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta ja oikeudenmukaista vastuunjakoa parannetaan tukemalla uudelleensijoittamista sekä kansainvälistä suojelua hakevien tai kansainvälistä suojelua saavien siirtämistä jäsenvaltiosta toiseen sekä kehittämällä yhteistyötä maahanmuuttovirtojen kohteena olevien kolmansien maiden kanssa.

Rahaston varoista noin 63 % osoitettaisiin jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin ja noin 37 % erityiseen temaattiseen välineeseen komission erikseen kohdennettavaksi. Temaattisesta välineestä tuetaan unionille erityistä lisäarvoa tuovia toimia sekä kohdennetaan varoja jäsenvaltioiden ohjelmiin uudelleensijoitettujen kiintiöpakolaisten lukumäärien sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 täytäntöönpanoa tukevan vastuunmäärittelyn perusteella. Jäsenvaltio saa nykyisen turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston tason mukaisesti 10 000 euroa yhdestä uudelleensijoitetusta henkilöstä. Uudelleensijoittamisen kautta rahaston ohjelmaan osoitetun rahoituksen käytöstä päätetään kansallisesti.

Asetuksessa säädetään, että odottamattomiin tai uusiin olosuhteisiin reagoimiseksi tai rahoituksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi komissiolla on valta antaa delegoituja säädöksiä muuttaa liitteessä IV olevaa luetteloa toimista, joille voidaan myöntää suurempia yhteisrahoitusosuuksia (art. 16) sekä muuttaa liitteessä VII lueteltuja tukikelpoisia toimia (art.21). Artiklassa 19 ja artiklassa 20 siirretään komissiolle valta antaa delegoitu asetukset kyseisten artiklojen mukaisten määrärahojen mukauttamiseksi käytettävissä olevien varojen rajoissa, jos se katsotaan tarpeelliseksi. Artiklassa 33 säädetään, että komissiolla on valta antaa delegoituja säädöksiä liitteen V muuttamiseksi, jotta keskeisiin tuloksellisuuden indikaattoreihin voidaan tehdä tarvittavat mukautukset. Komissiolla on myös valta antaa delegoituja säädöksiä liitteen VIII muuttamiseksi, jotta indikaattoreita voidaan tarvittaessa tarkastella uudelleen ja täydentää. Artiklassa 36 säädetään, että odottamattomiin tai uusiin olosuhteisiin reagoimiseksi ja rahoituksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi komissiolla on valta antaa delegoituja säädöksiä liitteen VI muuttamiseksi.

2.1.2.2 Sisäisen turvallisuuden rahastoa koskeva asetukset

Ohjelmakaudelle 2021—2027 sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF) rahoitus on 1,93 mrd. euroa. Suomen osuus rahastosta komissiolta saadun alustavan arvion mukaan on noin 36,6 miljoonaa euroa.

Rahaston tavoitteena on varmistaa korkea turvallisuuden taso unionissa, erityisesti torjumalla terrorismia ja radikalisoitumista, vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta ja kyberrikollisuutta, auttamalla ja suojelemalla rikosten uhreja sekä valmistautumalla turvallisuuteen liittyviin vaaratilanteisiin, riskeihin ja kriiseihin, suojautumalla niiltä ja hallinnoimalla niitä tehokkaasti asetusten soveltamisalan puitteissa.

Rahastolla pyritään lisäämään toimivaltaisten viranomaisten ja asiaankuuluvien unionin elinten ja laitosten välistä tiedonvaihtoa, parantamaan ja tehostamaan rajat ylittävää yhteistyötä viranomaisten välillä ja tukemaan jäsenvaltioiden valmiuksien vahvistamista rikollisuuden, terrorismin ja radikalisoitumisen ehkäisemisessä ja torjunnassa sekä turvallisuutta uhkaavien tilanteiden, riskien ja kriisien hallinnassa. Rahoitus on keskitettävä toimiin, joissa unionin toiminta voi tuoda lisäarvoa verrattuna jäsenvaltioiden yksinään toteuttamiin toimiin. Rahastosta ei pitäisi tukea toimia, jotka liittyvät SEUT 72 artiklassa tarkoitettuihin jäsenvaltioiden olennaisiin tehtäviin yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Rahastosta tuettavat toimet voivat liittyä esimerkiksi tiedonvaihdon tukemiseen Prümin sopimuksen mukaisesti tai matkustajatietojärjestelmän (Passenger Name Records, PNR) ja Schengenin tietojärjestelmän (Schengen Information System, SIS) kautta. Tietojärjestelmien kehittäminen, ylläpito ja niiden yhteentoimivuuden varmistaminen kuuluvat niin ikään rahaston toimialaan. Tietojärjestelmissä olevan tiedon laatua pyritään parantamaan.

Rahastolla pyritään lisäämään jäsenvaltioiden yhteisoperaatioita, erityisesti pyritään helpottamaan ja tukemaan yhteisten tutkintaryhmien käyttöä ja muita yhteistyön muotoja. Myös koulutustoimenpiteitä voidaan tukea. Rahastolla voidaan edistää toimenpiteitä ja parhaita käytänteitä todistajien, ilmiantajien ja rikoksen uhrien varhaisessa tunnistamisessa, suojelemisessa ja tukemisessa.

Rahastolla tuetaan myös kansallisten valmiuksien kehittämistä erityisesti tiivistämällä viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan ja yksityisten kumppaneiden yhteistyötä. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät välinehankinnat on rajattu rahaston ulkopuolelle, mutta tietyin ehdoin rahaston tuella voidaan hankkia erityistoimintavälineistöä. Rahastolla voidaan tukea myös kriittisen infrastruktuurin suojaamista turvallisuutta uhkaavilta tilanteilta.

Rahaston sisältö pysyy pitkälti samana kuin nykykaudella, vaikka sen tavoitteet on kirjattu hie-
man eri tavalla kuin aiemmin. Asetuksessa voi nähdä aiempaa suuremman painotuksen terro-
rismin ja radikalisoitumisen torjuntaan sekä jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön - nämä ele-
mentit ovat kuitenkin olleet mukana jo aiemmin. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liit-
tyvät toimet on rajattu rahaston ulkopuolelle aiempaa selvemmin.

Asetuksessa säädetään, että odottamattomiin tai uusiin olosuhteisiin reagoimiseksi ja rahoituk-
sen tehokkaan toteutuksen varmistamiseksi komissiolla on valta antaa delegoituja säädöksiä
muuttaa liitettä IV (art. 13) sekä muuttaa liitettä VII menojen osalta, joille voidaan myöntää
operatiivista tukea (art. 16). Artiklassa 27 säädetään, että komissiolla on valta antaa delegoituja
säädöksiä liitteen V muuttamiseksi, jotta keskeisiin tuloksellisuuden indikaattoreihin voidaan
tehdä tarvittavat mukautukset. Komissiolla on myös valta antaa delegoituja säädöksiä liitteen
VIII muuttamiseksi, jotta indikaattoreita voidaan tarvittaessa tarkastella uudelleen ja täydentää.
Artiklassa 31 säädetään, että odottamattomiin tai uusiin olosuhteisiin reagoimiseksi ja rahoituk-
sen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi komissiolla on valta antaa delegoituja säädök-
siä liitteen VI muuttamiseksi.

2.1.2.3 Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetus osana yhdennetyn ra- jaturvallisuuden rahastoa

Ohjelmakaudelle 2021—2027 rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen ra-
hoitus on 6,38 mrd. euroa. Suomen osuus rahastosta komissiolta saadun alustavan arvion mu-
kaan on noin 75,4 miljoonaa euroa.

Yhdennetyn rajaturvallisuuden rahasto jakautuu rajaturvallisuuden - ja viisumipolitiikan-
(BMVI) ja tullitarkastuslaitteiden rahoitustukivälineeseen (CCEI).

Rahoituksen kannalta merkittävin muutos on rajaturvallisuuden rahoituksen huomattava kasvu
nykykauteen verrattuna.

BMVI-rahoitustukivälineen tavoitteet vastaavat pääpiirteissään nykyisen rahoitusohjelmakau-
den sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF) alaisen raja- ja viisumirahoitusvälineen (ISF-B) ta-
voitteita. Asetuksessa näkyy eurooppalaisen raja- ja merivartioston kehitys siten, että vartiostoa
koordinoivalle Euroopan raja- ja merivartiostolle annetaan vaikutusmahdollisuuksia myös
rahoitustukivälineen täytäntöönpanossa.

BMVI-rahoitustukivälineellä tuetaan yhdennetyn rajaturvallisuusjärjestelmän kehitystä laillis-
ten rajanylitysten helpottamiseksi, laittoman maahanmuuton estämiseksi, rajat ylittävän rikolli-
suuden torjumiseksi ja muuttovirtojen hallitsemiseksi. rahoitustukivälineellä tuetaan yhteistä
viisumipolitiikkaa viisumien myöntämiseen sovellettavan yhdenmukaisen lähestymistavan var-
mistamiseksi ja laillisen matkustamisen helpottamiseksi sekä autetaan ehkäisemään muutto-
liike- ja turvallisuusriskejä. Näihin liittyy mm. valvonta- ja tarkastusvalmiuksien parantaminen
ulkorajoilla, tehokkaiden ja asiakaslähtöisten palvelujen tarjoaminen viisuminhakijoille, yhteis-
työn edistäminen niin kansallisesti kuin kansainvälisesti, unionin raja- ja viisumisäännösten yh-
denmukaisen soveltamisen tukeminen mm. erilaisia laadunvalvonta- ja arviointimekanismeja
hyödyntämällä ja laaja-alaisen tietojärjestelmien perustaminen, käyttö ja ylläpito sekä niiden
yhteentoimivuuden edistäminen.

CCEI-rahoitustukivälineellä tuetaan tullitarkastuslaitteiden hankintoja unionin ulkorajat ylittä-
vän tavaraliikenteen valvomiseksi. Rahoitustukiväline on uusi. BMVI-rahoitustukivälineen kä-
sittäessä henkilöiden valvonnan, tullitarkastuslaitteiden rahoitustukiväline kattaa tavaroiden
valvonnan.

Asetuksessa säädetään, että odottamattomiin tai uusiin olosuhteisiin reagoimiseksi tai rahoituksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi komissiolla on valta antaa delegoituja säädöksiä muuttaa liitettä III (art. 5), liitettä IV (art. 13) sekä muuttaa liitettä VII niiden menojen osalta, joihin voidaan myöntää operatiivista tukea (art. 16). Artiklassa 27 säädetään, että komissiolla on valta antaa delegoituja säädöksiä liitteen V muuttamiseksi, jotta keskeisiin tuloksellisuuden indikaattoreihin voidaan tehdä tarvittavat mukautukset. Komissiolla on myös valta antaa delegoituja säädöksiä liitteen VIII muuttamiseksi, jotta indikaattoreita voidaan tarvittaessa tarkastella uudelleen ja täydentää. Artiklassa 30 säädetään, että odottamattomiin tai uusiin olosuhteisiin reagoimiseksi ja rahoituksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi komissiolla on valta antaa delegoituja säädöksiä asetuksen artiklan 31 mukaisesti liitteen VI muuttamiseksi.

3 Nykytila ja sen arviointi

Euroopan unionin sisäasioiden rahastojen ohjelmakaudella 2014—2020 toimeenpantiin kahta rahastoa: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa (AMIF) sekä sisäisen turvallisuuden rahastoa (ISF). Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto perustettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 516/2014. Sisäisen turvallisuuden rahasto jakautuu ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa koskevaan rahoitusvälineeseen (ISF-B) sekä poliisiyhteistyötä, rikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista sekä kriisinhallintaa koskevaan rahoitusvälineeseen (ISF-P). Sisäisen turvallisuuden rahasto perustettiin ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen osalta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 515/2014, ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen osalta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 513/2014. Ohjelmakauden 2014—2020 sisäasioiden rahastoja koskevista yleisistä säännöksistä säädettiin horisontaaliasetuksessa.

Ohjelmakaudella 2014—2020 säädettiin kansallisesti laki sisäasioiden rahastoista (903/2014), koska ohjelmakauden valmistelun yhteydessä havaittiin, että hallinnon yleislait ja valtionavustuslaki eivät olleet enää riittäviä rahastojen kansallisen toimeenpanon varmistamiseksi. Lailla pantiin täytäntöön Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut kansallisten ohjelmien hallinnointia koskevat vaatimukset. Kansallisten ohjelmien tavoitteena oli toteuttaa sisäasioiden rahastojen tavoitteita jäsenvaltioiden tarpeet huomioon ottaen. Laki sisälsi säännökset kansallisten ohjelmien ja niitä tarkentavien kansallisten toimeenpano-ohjelmien valmistelusta, hyväksymisestä, hallinnoinnista ja yhteensovittamisesta. Lain nojalla annettiin valtioneuvoston asetus sisäasioiden rahastoista (351/2015). Valtioneuvoston asetuksella annettiin etenkin rahastoista tuettavien toimien kustannusten tukikelpoisuuden osalta tarkempia säännöksiä.

Laki on osoittautunut pääsääntöisesti toimivaksi. Kansallinen laki on luonut yhtenäisen perustan rahastojen kansallisten ohjelmien toimeenpanolle, vastuuviranomaisen ja tarkastusviranomaisen toiminnalle sekä tukikelpoisuussäännöille. Lain arvioidaan selkiyttäneen rahastojen toimintaa tuen saajien näkökulmasta sekä varmistaneen osaltaan tuen saajien tasapuolisen kohtelun.

Ohjelmakaudella 2014—2020 sisäministeriö toimi horisontaaliasetuksen mukaisena kansallisen ohjelman vastuuviranomaisena. Vastuuviranomainen vastasi kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman täytäntöönpanosta ja hallinnoinnista. Sisäministeriö toimi myös horisontaaliasetuksen mukaisena kansallisen ohjelman tarkastusviranomaisena. Sisäasioiden rahastoista annetussa laissa säädettiin, että tarkastusviranomaistehtävä oli erotettava vastuuviranomaistehtävästä siten, että näiden viranomaisten toiminnan riippumattomuus voitiin varmistaa.

Sisäasioiden rahastoissa siirryttiin ohjelmakaudella 2014—2020 monivuotiseen ohjelmasuunnitteluun ja sitä edeltävään, komission ja jäsenvaltion välillä käytävään ohjelmavuoropuheluun. Näin pyrittiin keventämään rahastojen hallinnointia sekä varmistamaan, että Euroopan unionin

talousarviosta rahoitettavat toimet vastaavat jäsenvaltioiden tarpeisiin ja Euroopan unionin tavoitteisiin sisäasioiden alalla. Laissa sisäasioiden rahastoista säädettiin lisäksi kansallisista toimeenpano-ohjelmista, jotka otettiin käyttöön kansallisten ohjelmien toimeenpanemiseksi. Toimeenpano-ohjelmilla tarkennettiin kansallisten ohjelmien sisältöjä ja määritettiin ohjelmien käytännön toimeenpanoon liittyviä seikkoja. Toimeenpano-ohjelman valmistelussa ja muuttamisessa noudatettiin pääsääntöisesti samoja menettelyjä kuin kansallisten ohjelmien valmistelussa ja muuttamisessa. Monivuotisten kansallisten ohjelmien muuttamista koskevat EU-tason ja kansalliset menettelyt ovat osoittautuneet hallinnollisesti raskaiksi, sillä rahastojen toimialalla tapahtuneiden olosuhteiden muutosten vuoksi kansallisten ohjelmien tavoitteita ja rahoituksen kohdentamista on jouduttu muuttamaan useammin kuin alun perin oli ajateltu. Tällaisia olosuhteiden muutoksia olivat etenkin maahanmuuttopäätösten tapahtumat vuosina 2015–2016. Olosuhteiden muutoksista johtuen kansallisiin ohjelmiin on EU-tasolta ohjattu myös lisärahoitusta. Vastaavasti kansallisia toimeenpano-ohjelmia on ollut tarve muuttaa ja myös niiden osalta kansallinen menettely on osoittautunut hallinnollisesti hitaaksi ja melko raskaaksi. Tämä on osaltaan hidastanut mahdollisuutta reagoida rahastojen avulla nopeisiin muutoksiin rahastojen toimialalla. Kansallinen toimeenpano-ohjelma on kuitenkin sinällään osoittautunut toimivaksi välineeksi ohjaamaan kansallisten ohjelmien käytännön toimeenpanoa.

Ohjelmakaudella 2014–2020 EU-tasolla tavoitteena olleessa rahastojen hallinnoinnin keventämisessä keskeisenä keinona olivat yksinkertaistetut kustannusmallit. Niistä kansallisesti otettiin käyttöön kertakorvaus, kiinteämääräisen rahoituksen mallit (prosenttimääräisinä korvattavat kustannukset) sekä vakioyksikkökustannukset. Kertakorvausmallin käyttö on ohjelmakaudella jäänyt hyvin vähäiseksi johtuen osittain siitä, että mallin käytössä hankkeen talousarvio saattoi vuoteen 2017 asti olla enintään 10 000 euroa. Tämän jälkeen talousarvio on voinut olla enintään 100 000 euroa. Mallin vähäistä käyttöä selittää myös se, että malli sisältää tuen saajan näkökulmasta suurehkon riskin, koska hankkeelle asetetut tavoitteet tulee saavuttaa täysimääräisesti, jotta tuki maksetaan hankkeelle. Lisäksi tuen maksaminen tapahtuu yhdessä erässä hankkeen päätyttyä. Kiinteämääräisen rahoituksen malleja on käytetty hankkeissa runsaasti. Kiinteämääräisen rahoituksen mallit määritellään soveltamalla tiettyä prosenttiosuutta yhteen tai useampaan määriteltyn kustannuslajiin. Sisäasioiden rahastojen kiinteämääräisen rahoituksen mallit perustuivat Suomessa rakennerahastoissa käytössä olleeseen malliin, jossa hankkeen välilliset kustannukset (15 %-malli) tai välilliset kustannukset ja matkakustannukset (17 %-malli) korvattiin prosenttiosuutena hankkeen palkkakustannuksista. Malli yksinkertaisti hankkeiden kustannusten budjetointia, seuranta ja raportointia. Vakioyksikkökustannukset ovat olleet käytössä tiettyihin pakolaiskiintiössä Suomeen otettujen tai ulkomaalaislain nojalla oleskeluluvan saaneiden henkilöiden kuntaan sijoittamista koskeviin kustannuksiin ja vuodesta 2017 lähtien myös vapaaehtoisen paluun avustusta koskeviin kustannuksiin. Vuonna 2020 otettiin lisäksi käyttöön vakioyksikkökustannusmalli palkkakustannuksiin. Palkkakustannuksiin sovellettavalla mallilla pyrittiin yksinkertaistamaan hankkeiden palkkakustannusten raportointia ja tarkastamista. Kokemukset mallin käytöstä sen myöhäisen käyttöönoton vuoksi ovat vielä vähäisiä. Yksinkertaistetuista kustannusmalleista huolimatta merkittävä osa hankkeiden ja toiminnan kustannuksista on korvattu ohjelmakaudella 2014–2020 yhä tosiasiallisiin kustannuksiin perustuen.

Ohjelmakaudella 2014–2020 sisäasioiden rahastoissa otettiin käyttöön kansallinen tietojärjestelmä, jonka johdosta hakujen järjestäminen, päätöksenteko ja hankkeiden seuranta on voitu toteuttaa pääasiassa sähköisessä muodossa. Järjestelmä on ollut käytössä yksinomaan sisäasioiden rahastoissa, joskin asiakkaiden käyttämän sähköisen asiointin alustan tekninen ratkaisu perustuu poliisin käytössä olleeseen asiointiratkaisuun, jota hyödynnetään mm. passihakemuksissa. Rahaston vastuuviranomaisen käyttämä käsittelyjärjestelmä pohjautuu sisäministeriön asiankäsittelyjärjestelmään. Kansallisten ohjelmien ohjelmakauden väliarviointiraportissa keskeisenä havaintona oli, että tuen saajat näkevät sähköisen järjestelmän hakemista ja raportointia

koskevien toimintojen olevan useilta osin epäkäytännöllisiä ja aikaa vieviä. Raporteissa suositeltiin järjestelmän jatkokehittämistä etenkin raportoinnin osalta. Ohjelmakauden jälkimmäisellä puoliskolla sähköistä järjestelmää onkin pyritty kehittämään toimivammaksi. Järjestelmän tekniset ratkaisut ovat tulossa elinkaarensa päähän ohjelmakauden loppuessa, joten vanhan järjestelmän merkittävä jatkokehitys ohjelmakauden 2021—2027 tarpeisiin ei olisi tarkoituksenmukaista. Sisäasioiden rahastojen oli tarkoitus osallistua valtiovarainministeriön vetämään valtioavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeeseen (VA-hanke) ja hyödyntää ohjelmakaudella 2021—2027 hankkeessa kehitettävää yhteistä avustus- ja käsittelyjärjestelmää. Sisäasioiden rahastot oli valittu yhdeksi pilottihankkeeksi VA-hankkeessa. Maaliskuussa 2021 kuitenkin selvisi, että valtionavustustoiminnan kehittämishanke tulee viivästymään merkittävästi alkuperäisestä aikataulusta, minkä vuoksi sisäasioiden rahastojen on ryhdyttävä oman uuden tietojärjestelmän kehitystyöhön.

Ohjelmakauden 2014—2020 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon on sisällynyt Euroopan unionin uudelleensijoittamisohjelman määräraha sekä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden siirtoja varten tarkoitettu määräraha, jotka ovat korvausta jäsenvaltiolle uudelleensijoitettavien henkilöiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanottamisesta. EU-säännöksissä ei säädetä määrärahojen käytöstä kansallisella tasolla. Määrärahoja on hallinnoitu kansallisesti samoin kuin muita sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien määrärahoja. Määrärahasta tukea myönnettäessä on sovellettu tuen myöntämiseen kansallisesti samoja säännöksiä kuin muihinkin sisäasioiden rahastojen varoista myönnettäviin tukiin. Määrärahan käytön tavoitteet on määritelty kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa. Näin on varmistettu yhdenmukainen menettely rahaston eri määrärahojen hallinnoinnissa. Samojen säännösten soveltaminen on kuitenkin osoittautunut hallinnollisesti raskaaksi ja osittain epätarkoituksenmukaiseksi määrärahojen luonne ja käyttökohteet huomioiden. Koska kyse on korvauksesta jäsenvaltiolle tiettyjen toimien toteuttamisesta, on määrärahasta merkittävä osa kohdennettu kyseisiin viranomaistoimiin, jolloin hanke- tai toimintatuki ei ole toteuttamistapana tarkoituksenmukaisin. Lisäksi johtuen siitä, että EU-säännöksissä ei aseteta näiden määrärahojen kansalliselle käytölle ehtoja, on samojen säännösten soveltaminen näiden hallinnoinnissa nähty hallinnollisesti raskaaksi niin rahastoviranomaisten kuin tuen saajien näkökulmasta.

Sisäasioiden rahastojen hallinto- ja valvontajärjestelmä toimi ohjelmakaudella pääosin hyvin. Euroopan komissio suoritti vuonna 2017 sisäasioiden rahastojen hallinnointi- ja valvontajärjestelmää koskevan tarkastuksen. Komissio huomautti tarkastusviranomaista mm. puutteista, jotka liittyivät puutteelliseen dokumentointiin, ulkoisen tarkastajan ohjaukseen, kansainvälisten tarkastusstandardien noudattamiseen sekä tarkastusmanuaalin puuttumiseen. Komission havaintojen pohjalta tarkastuksen dokumentaatiota ja raportoinnin laatua on kehitetty sisäisen tarkastuksen ammattistandardien pohjalta. Tarkastusviranomaistyöhön on myös lisätty resursseja. Tarkastusviranomaisen on komission tarkastuksen jälkeen tehnyt välittömiä päivityksiä ja tarkennuksia tarkastusstrategiaansa komission tarkastuksessa esitettyjen näkemysten johdosta ja parantanut tarkastustyönsä dokumentointia muun muassa laatimalla tarkastuslistoja työnsä tueksi sekä kuvannut tarkastusten prosessin.

Helsingin hallinto-oikeudessa on käsitelty yksi turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta tukea saaneen hankkeen maksatuspäätöksessä tukikelvottomiksi katsottuja kustannuksia koskeva valitus. Tapaus koski kalenterivuosiakohtaisia budjetointia koskevia sääntöjä ja menettelyitä, jotka olivat käytössä ohjelmakauden 2014—2020 alussa. Sittenmin kalenterivuosiakohtaisesta budjetoinnista on luovuttu, eikä sitä ole tarkoitus ottaa käyttöön myöskään ohjelmakaudella 2021—2027. Valitus koski erityisesti sisäministeriön oikaisuvaatimuksesta tehdyssä päätöksessä hylättyjä kantajan hankkeen vuoden 2018 kalenterivuosiokustannuksia. Kantaja katsoi, että sisäministeriö oli oikaisuvaatimuksen käsittelyn aikana asettanut hankekustannusten tilitystä koskevia uusia sääntöjä. Lisäksi kantaja totesi, että sisäministeriön päätös hankekauden

pidentämisestä kahdella kuukaudella oli aiheuttanut sille taloudellista vahinkoa. Sisäministeriö oli vastineessaan todennut, että hankkeelle ei voida maksaa enempää tukea kuin sille on tuki-päätöksessä myönnetty kalenterivuotta kohden, vaikka hankkeen hyväksyttäviä kustannuksia olisi maksatushakemuksessa haettu enemmän. Hallinto-oikeus hylkäsi kantajan valituksen mar-raskuussa 2020 ja totesi, että sisäministeriö on sisäasioiden rahastojen vastuuviranomaisena teh-nyt kantajan hanketta koskevat päätökset asianmukaisesti ja toiminut rahastojen säännösten ja käytäntöjen mukaisesti.

Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuin suoritti vuonna 2019 tarkastuksen (erityiskertomus nro 20/2019), joka kohdistui viiteen jäsenvaltioon, joista yksi oli Suomi. Tarkastuksessa tarkas-teltiin sitä, tukevatko Euroopan unionin tärkeimmät sisäisen turvallisuuden tietojärjestelmät ra-jatarkastuksia tehokkaasti. Erityiskertomuksen suosituksissa nostettiin esiin tarve nopeuttaa Schengen-arviointien aikana havaittujen puutteiden korjaamista. Tähän liittyen kertomuksessa todettiin, että jäsenvaltiot hyödyntävät käytettävissä olevaa Euroopan unionin rahoitusta (eten-kin sisäisen turvallisuuden rahasto) vain vähän rajavalvonnan tietojärjestelmien parantamiseen. Suomessa tietojärjestelmähankkeisiin kohdennetun sisäisen turvallisuuden rahaston rahoituk-sen osuus todettiin olevan 16 % rahaston rahoituksesta. Kertomuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että jäsenvaltiot ovat käyttäneet rahastojen varoja hitaasti. Kertomuksessa todettiin pää-syynä tähän olleen komission mukaan hankintamenettelyjen raskauden. Tarkastuksen kohteena olleet jäsenvaltiot olivat panneet merkille lisääntyneen hallinnollisen rasitteen esimerkiksi oh-jelmaan varatun määrän lisäyksen edellyttäessä kyseisen ohjelman arvioimista uudelleen. Oh-jelmien muuttamista koskevien menettelyjen yksinkertaistamisella ohjelmakaudelle 2021—2027 pyritään osaltaan vastaamaan tarkastuksessa havaittuihin puutteisiin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021—2027. Euroopan unionin yleisasetus ja rahastokohtaiset erityisasetukset rajoittavat kansallista lainsäädäntövaltaa avustuksen saajien, avustettavien hankkeiden ja toiminnan, avustuksen mää-rän ja avustusmuodon osalta. Lakiehdotukseen on otettu säännökset Euroopan unionin sisäasi-oiden rahastojen varoista myönnettäviä avustuksia koskevan järjestelmän perusteista. Lakieh-dotuksella säädetään sisäasioiden rahastojen ohjelmien hallinnoimiseksi ja avustusjärjestelmän toimeenpanemiseksi tarpeellisista säännöksistä. Laissa säädettäisiin siitä, miten sisäasioiden ra-hastojen varoista myönnettävän avustuksen kansallinen hallinnointi järjestetään ja annettaisiin Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetyin tavoin kustannusten tukikelpoisuuden perusteita koskevat kansalliset säännökset. Kansallisessa laissa säädettäisiin myös siirtymäsäännöksistä koskien ohjelmakautta 2014—2020.

Lakiehdotuksen 1 luvussa säädettäisiin yleisistä säännöksistä kuten soveltamisalasta, määritel-mistä ja yleisestä kumppanuusperiaatteesta.

Lakiehdotuksen 2 luvussa säädettäisiin ohjelmasta ja sen toimeenpanosuunnitelmasta. Euroo-pan unionin lainsäädännössä asetetaan velvoitteita jäsenvaltioiden ohjelmille ja hallinnon toi-minnalle Euroopan unionin varoja käytettäessä. Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto hy-väksyisi ehdotuksen ohjelmaksi ennen sen toimittamista komissiolle. Rahastojen hallinnointia pyritään yksinkertaistamaan selkiyttämällä kansallista ohjelmaehdotusten käsittelyä. Verrattuna edelliseen ohjelmakauteen esitys toisi muutoksia ohjelman muuttamista koskevaan päätöksen-tekoon etenkin siltä osin, että sisäministeriö voisi hyväksyä komissiolle toimitettavat ehdotukset ohjelman muuttamisesta tilanteissa, joissa ohjelman muuttamiseen ei liittyisi kansallista harkin-tavaltaa. Tässä olisi kyse mm. temaattisen välineen kautta osoitettavan rahoituksen lisäämisestä

ohjelmaan. Muutoksena edelliseen ohjelmakauteen yleisasetuksen mukaisesti hallintoviranomaisen tulee saada seurantakomitean hyväksyntä ohjelman muutosesitykselle. Ohjelmaa täydentäisi ja tarkentaisi toimeenpanosuunnitelma. Sisäministeriö hyväksyisi toimeenpanosuunnitelman. Yleisasetus ei edellytä toimeenpanosuunnitelmaa, mutta se nähdään kansallisesti tarpeelliseksi ohjelman toimeenpanon helpottamiseksi. Sisäministeriö valmistelisi seurantakomiteaa kuultuaan ohjelman perusteella 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 puolta ei annettaisi, siirtyisi asia valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

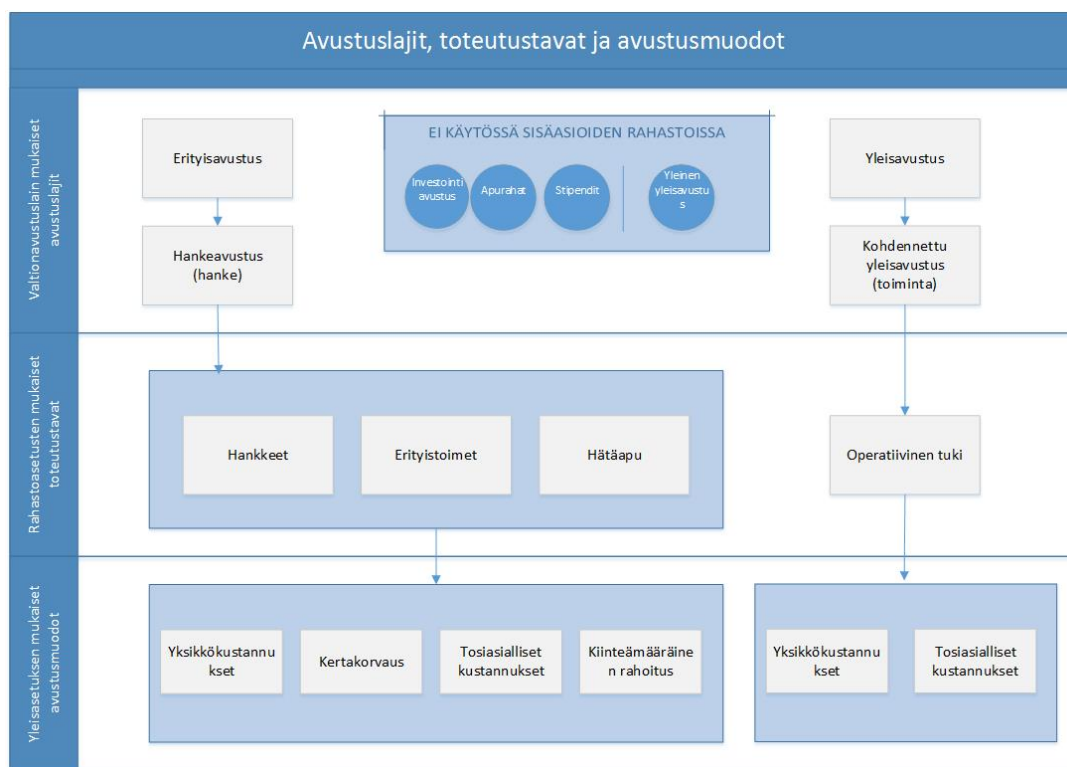
Lakiehdotuksen 3 luvussa säädettäisiin sisäasioiden rahastojen ohjelman hallinnoinnista vastaavista viranomaisista sekä seurantakomiteasta. Sisäministeriö toimisi ohjelmien hallintoviranomaisena. Tarkastusviranomaisena toimisi valtiovarainministeriö. Tehtävästä vastaisi valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto. Kansallisessa laissa säädettäisiin tehtävät, joista hallintoviranomainen ja tarkastusviranomaisella vastaavat. Keskeisiä ehdotuksia olisivat lisäksi sisäasioiden rahastojen ohjelman täytäntöönpanoon osallistuvan seurantakomitean tehtävien määrittely lain tasolla.

Lakiehdotuksen 4 lukuun olisi koottu avustusmenettelyä koskevat säännökset. Laissa olisi määriteltävä avustuksen saajatahot, avustuslajit, avustuksen myöntämisen edellytykset, avustuksen siirtoon liittyvät säännöt, hyväksyttävät kustannukset sekä avustuksen määrää ja avustusmuotoja koskevat säännöt. Kuten ohjelmakaudella 2014—2020 sisäasioiden rahastojen rahastokohtaisiin asetuksiin ja yleisasetukseen perustuvat ohjelmien toteutustavat ja avustusmuodot asetettaisiin tässä laissa kansalliseen valtionavustuslain mukaiseen avustuslajien kehikkoon, jotta avustusten myöntäminen olisi mahdollisimman yhdenmukaista kansallisten avustusten kanssa. Tarkoituksena olisi näin selkiyttää avustusten luonnetta avustuksen hakijoille. Valtionavustuslain jaottelun mukaisesti avustuslajeina olisivat erityisavustus hankkeille ja kohdennettu yleisavustus operatiivisella tuella rahoitettavaan toimintaan.

Rahastokohtaisten asetusten mukaiset ohjelmien toteutustavat säilyvät pääosin samanlaisina kuin ohjelmakaudella 2014—2020. Merkittävin muutos on se, että operatiivinen tuki tulee 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 lisänee avustuksen myöntämistä toiminta-avustuksena 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. Muutoksena ohjelmakauteen 2014—2020 hätäapu siirtyy osaksi jäsenvaltioiden ohjelmia. Tällä pyritään osaltaan joustavoittamaan hätäavun käyttöä.

Avustusmuodoilla tarkoitettaisiin yleisasetuksen 53 artiklassa määriteltyjä avustusmuotoja, joita voidaan kutsua myös kustannusmalleiksi. Avustusmuotoja ovat tosiasialliset kustannukset, yksikkökustannukset, kiinteämääräinen rahoitus ja kertakorvaus. Näistä kolme jälkimmäistä

ovat niin sanottuja yksinkertaistettuja kustannusmalleja, joiden käyttöä on tarkoitus lisätä merkittävästi ohjelmakaudella 2021—2027 rahastojen hallinnoinnin yksinkertaistamiseksi. Yleisasetuksen 53 artiklaan lisättiin valmistelun kuluessa myös mahdollisuus kustannuksiin perustamattoman rahoituksen käyttöön. Euroopan komissio totesi yleisasetusta koskeneessa esityksessään, että tarve vähentää rahastojen hallinnollista rasitetta oli keskeinen ja toistuva havainto kaikkien yleisasetuksen piirissä olevien rahastojen ohjelmakauden 2014—2020 arvioinneissa. Sisäasioiden rahastojen Euroopan unionin tason väliarvioinnissa suositeltiin yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttöä hallinnoinnin yksinkertaistamiseksi. Keskeisenä ajatuksena yksinkertaistetuissa kustannusmalleissa on maksujen suorittaminen asetettujen ehtojen täyttymisen perusteella tosiasiallisiin kustannuksiin 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.



Kuva 1: Kuvassa on eritelty sisäasioiden rahastoissa käytössä olevat valtionavustuslain mukaiset avustuslajit, rahastokohtaisten asetusten mukaiset ohjelmien toteutustavat ja yleisasetuksen mukaiset avustusmuodot sekä kuvattu niiden välisiä yhteyksiä.

Lakiehdotuksen 4 luvussa olisi myös säädetty avustuksen hakemisesta, avustuksen myöntämisestä ja myöntämispäätöksen sisällöstä, avustuksen käytöstä ja kirjanpidosta, maksamisen hakemisesta ja raportoinnista, avustuksen maksamisesta sekä maksettavan avustuksen määrästä. Avustuksen ensimmäisen erän maksaminen ennakkona on ollut ohjelmakaudella 2014—2020

mahdollista tietyin ehdoin, mutta käytännössä ennakkoa ei ole tuen saajille maksettu. Tästä johtuen ennakon maksamista koskevia ehtoja ehdotetaan muutettavaksi ohjelmakaudelle 2021—2027 siten, että avustuksen ensimmäinen erä voitaisiin maksaa enakkona, jos se on perusteltua hankkeen tai toiminnan toteutuksen kannalta. Johtuen ennakon maksamiselle asetettavista ehdoista, maksettavien ennakoiden määrän arvioidaan muutoksesta huolimatta jäävän kuitenkin melko vähäiseksi.

Lakiehdotuksen 5 luku sisältää valvontaa koskevat säännökset. Luvussa säädettäisiin hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tarkastusoikeudesta, yhteistä erityistoimea koskevista tarkastuksista muissa valtioissa ja yhteisen erityistoimen osatoteuttajan tarkastuksesta.

Lain 6 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). Lailla annettaisiin lisäksi teknistä apua koskevia säännöksiä, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan mukaisista määrärahoista, yhteisiä erityistoimia koskevista täytäntöönpanojärjestelyistä, muutoksenhausta, lain voimaantulosta ja siirtymäsäännöksistä. Teknisen avun korvaaminen kiinteämääräisenä prosenttiosuutena maksatushakemukseen sisältyvistä tukikelpoisista kustannuksista olisi uusi menettely verrattuna ohjelmakauteen 2014—2020.

Ohjelmakauden 2014—2020 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon on sisältynyt vastaava Euroopan unionin uudelleensijoittamisohjelman määräraha sekä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden siirtoja varten tarkoitettu määräraha. Ohjelmakaudella 2014—2020 määrärahaa on hallinnoitu kansallisesti kuten muitakin sisäasioiden rahastojen määrärahoja. Määrärahasta tukea myönnettäessä on sovellettu tuen myöntämiseen kansallisesti samoja säännöksiä kuin muihinkin sisäasioiden rahastojen varoista myönnettäviin tukiin. Määrärahasta on myönnetty tukia kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa määriteltujen tavoitteiden mukaisesti pakolaisten uudelleensijoittamismenettelyn kehittämiseen. Samojen säännösten soveltaminen on kuitenkin osoittautunut määrärahan luonne huomioiden raskaaksi ja osittain epätarkoituksenmukaiseksi. Euroopan unionin lainsäädännössä ei säädetä määrärahojen kansallisesta käytöstä, joten määrärahojen käytössä noudatettava menettely on määritettävissä kansallisesti. Määrärahoihin ei ohjelmakaudella 2021—2027 sovellettaisi lain 4 luvun avustusmenettelyä koskevia säännöksiä, vaan Suomen Euroopan unionilta saamat turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston 19 ja 20 artiklojen mukaiset määrarahat kohdennettaisiin valtion talousarvioon vuosittain osoitetun määrärahan rajoissa viranomaisille, jotka vastaavat uudelleensijoittamismenettelystä, humanitaarisesta maahanpääsystä ja pakolaisten kuntaan sijoittamisesta sekä vastaanottovaiheessa turvapaikkamenettelystä ja vastaanottotoiminnasta aiheutuvista kustannuksista. Uudella menettelyllä on tarkoitus yksinkertaistaa kyseisten määrärahojen hallintointia kansallisesti.

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

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Sisäasioiden rahastojen rahoitus Suomelle kasvaa ohjelmakaudella 2021—2027 edeltävään ohjelmakauteen verrattuna.

	Suomen ohjelmaan kohdennettava määräraha ohjelmakaudella
Turvapaikka-, maa-hanmuutto- ja kotouttamisrahasto	67 926 000*
Sisäisen turvallisuuden rahasto	36 602 000*
Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline	75 474 000*

TAULUKKO: Arvio Suomen ohjelmiin kohdennettavasta määrärahasta ohjelmakaudella 2021—2027

*Taulukossa esitetyn lisäksi ohjelmiin on mahdollista saada väliarvioinnin yhteydessä noin 10 prosentin suuruinen lisärahoitus sekä temaattisen välineen kautta määrärahoja sisältäen mm. uudelleensijoittamista koskevan määrärahan.

Lakiesityksen mukaisia avustuksia on tarkoitus rahoittaa sisäasioiden rahastoista saatavilla varoilla. 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. Muu rahoitus voi olla muuta julkista tai yksityistä rahoitusta. Lisäksi hankkeessa tulee pääsääntöisesti olla avustuksen saajan ja mahdollisen siirron saajan omarahoitusta.

Sisäasioiden rahastojen ohjelmista myönnettävän avustuksen määrä määräytyy rahastokohtaisissa asetuksissa määriteltynä prosenttiosuutena hankkeen kokonaiskustannuksista. Kohdennettuna yleisavustuksena myönnettävä operatiivinen tuki samoin kuin hätäapu, rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 12 artiklan 5 kohdan mukainen rahoitus ja mahdollinen muu Euroopan unionin talousarviosta täysimääräisenä myönnettävissä oleva avustus voivat kuitenkin kattaa hankkeen hyväksyttävät kustannukset kokonaisuudessaan. Tällöin velvoitetta muun rahoituksen tai avustuksen saajan tai siirron saajan omarahoituksen käyttöön hankkeessa tai toiminnassa ei ole.

Hankkeisiin tarvittavan omarahoituksen tai muun julkisen tai yksityisen rahoituksen osuus tulee prosentuaalisesti laskemaan edeltävästä ohjelmakaudesta. Rahastojen ohjelmista myönnettävä rahoitus on lähtökohtaisesti 75 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista, mutta rahoituksen osuus on mahdollista nostaa ohjelmakaudella 2021—2027 aiempaa useammassa tapauksessa 90 prosenttiin hankkeen kustannuksista, jolloin muun rahoituksen osuus voi laskea 10 prosenttiin. Lisäksi operatiivisena tukena tullaan jakamaan 10—33 prosenttia ohjelmien määrärahoista (prosenttiosuus vaihtelee rahastoittain), mikä osaltaan vähentää muun rahoituksen tarvetta, koska operatiivinen tuki kattaa täysimääräisesti aiheutuvat hyväksyttävät kustannukset. Muun rahoituksen tarve tulee kuitenkin rahastojen määrärahojen kasvaessa säilymään euro-määräisesti lähes saman suuruisena kuin edeltävällä ohjelmakaudella.

Muun rahoituksen osalta kansalliseen talousarvioon liittyvät määrärahatarpeet käsitellään ja niihin otetaan kantaa kansallisessa julkisen talouden suunnitelmassa sekä talousarvioprosessissa. Rahastojen avulla toteutettavien toimenpiteiden edellyttämä mahdollinen viranomaistoimijoiden omarahoitus tai muu julkinen rahoitus tulee lähtökohtaisesti toteuttaa valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen. Jos rahastojen avulla toteutettavat toimenpiteet johtuvat EU:n lainsäädännöstä viranomaisille tulevista uusista velvoitteista, siinä tapauksessa viranomaistoimijoiden omarahoituksen tai muun julkisen rahoituksen toteuttamiseen otetaan kantaa kyseisen hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa ja kansallisessa julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarvioprosessissa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 neljänteen lisätalousarvioon. Ohjelmakauden 2021—2027 sisäasioiden rahastoista Euroopan unionilta saatavat tulot budjetoidaan momentille 12.26.98. Kyseessä on valtion talousarvion kehyksen ulkopuolinen määräraha. Euroopan unioni maksaa jäsenvaltiolle ohjelmien maksatushakemusten ja tilitysten perusteella toteutuneita menoja vastaavan EU-rahoituksen osuuden. Ensimmäiset Euroopan komission enakkona maksamat rahoitusosuudet tuloutettaneen momentille vuonna 2021. Rahastoista maksettavat menot budjetoidaan momentille 26.01.26. Kyseessä on valtion talousarvion kehyksen ulkopuolinen kolmevuotinen siirtomääräraha. Sisäasioiden rahastojen ohjelmien hallinnoinnista aiheutuvat kustannukset maksetaan pääsääntöisesti momentilta 26.01.26.

Momentille 12.26.98 budjetoidaan tulot ja momentilta 26.01.26 maksetaan ainoastaan sisäasioiden rahastojen avustuksen osuus ja hallinnointikustannuksiin tarvittava osuus sekä turva- paikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskevan asetuksen 19 ja 20 artiklojen mukaiset määrarahat. Viranomaisten hankkeisiin tai toimintaan osoittamaa muuta rahoitusta voi olla budjetoituna muille valtion talousarvion momenteille.

Maksatukset Euroopan unionilta jäsenvaltiolle tapahtuvat pääosin takautuvasti. Näin ollen pääpaino on ohjelmien rahoittamisessa kansallisista lähteistä enakkoon ja Euroopan unionin kompensaatiossa maksatushakemusten ja vuosittaisen tilitysten perusteella. Euroopan unioni maksaa jäsenvaltioille lisäksi vuodesta 2021 lähtien vuosittaisen ennakon, joka on rahastokohtaisissa asetuksissa (AMIF art. 14, ISF art. 11, BMVI art. 11) määritetty prosenttiosuus ohjelman hyväksymispäätöksessä esitetyn rahastosta suoritettavan tuen kokonaismäärästä. Tulot ja menot tasapainottuvat ohjelmakauden loppuun mennessä.

Rahastojen hallinto- ja tarkastusviranomaisen tehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset tullaan kattamaan pääosin rahastojen teknisestä avusta. Teknisen avun maksaminen jäsenvaltiolle sidotaan ohjelmakaudella 2021—2027 ohjelman toimeenpanon edistymiseen siten, että teknistä apua maksetaan prosenttiosuutena komissiolta haetuista maksatuksista. Näin ollen teknisen avun kustannukset tulevat korvaantumaan ainakin osin takautuvasti jäsenvaltioille. Riskinä on, että jos ohjelmasta avustetuista toimista ei syntyisi täysimääräisesti kustannuksia tai kustannuksia todettaisiin tukikelvottomiksi, vähentäisi tämä komissiolta haettavia maksatuksia ja samalla teknisen avun määrää. Aiempien ohjelmakausien kokemusten perusteella ohjelmat ovat kuitenkin toteutuneet miltei täysimääräisesti ja virhetasot ovat olleet matalia, joten riski olisi vähäinen. Merkittävin teknisen avun kustannuserä tulee aiempien ohjelmakausien tapaan olemaan hallintoviranomaisen henkilöstökustannukset. Myös tarkastusviranomaisen osalta henkilöstökustannukset tulee olemaan merkittävin teknisen avun kustannuserä. Muita kustannuksia ovat koulutus- ja matkustuskustannukset, rahastojen hallinnointiin käytettävien tietojärjestelmän kustannukset, viestintäkustannukset sekä muut toiminnasta aiheutuvat kulutusmenot. Ohjelmakaudella 2021—2027 tullaan sisäasioiden rahastoille rakentamaan oma sähköinen tietojärjestelmä, josta aiheutuvat kustannukset voivat olla merkittäviä. Ne on kuitenkin tarkoitus kattaa kokonaan teknisestä avusta. Tietojärjestelmän kehittäminen tullaan tekemään vuosien 2021

ja 2022 aikana, eikä sen kehittämisestä aiheutuvia kustannuksia ole vielä arvioitu tämän hallituksen esityksen yhteydessä. Tietojärjestelmästä annetaan erillinen hallituksen esitys vuoden 2022 aikana. Ohjelmakaudella 2021—2027 myös virka-apun käytöstä mahdollisesti aiheutuvat kustannukset katettaisiin teknisestä avusta. Tällä arvioidaan kuitenkin olevan vain vähäisiä taloudellisia vaikutuksia teknisen avun käyttöön. Ohjelmakaudella 2014—2020 virka-apua ei ole tarvittu kertaakaan ohjelman täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklojen mukaiset määrärahat, jotka allokoitetaan jäsenvaltioille uudelleensijoittamisesta ja kansainvälistä suojelua hakevien tai kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden siirroista, ohjattaisiin valtion talousarviossa niille viranomaisille, jotka vastaavat määrärahan saamisen perusteena olevien henkilöiden uudelleensijoittamisen menettelystä, humanitaarisesta maahanpääsystä ja pakolaisten kuntaan sijoittamisesta sekä vastaanottotoiminnasta. Valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä pääteään vuosittain määrärahojen tarkemmasta kohdentamisesta edellä mainituille viranomaisille. Mikäli Suomen vuosittainen pakolaiskiintiö säilyy vuoden 2021 tasolla, uudelleensijoittamisesta Suomelle kompensoitavien määrärahojen arvioidaan olevan ohjelmakauden aikana noin 73,5 miljoonaa euroa.

Komissio vapauttaa kaikki sellaiset ohjelman määrärahat, joita ei ole käytetty ennakkomaksuihin tai joista ei ole toimitettu maksatushakemusta komissiolle viimeistään vuosia 2021—2026 koskevien Euroopan unionin talousarviositoumusten tekovuotta seuraavan kolmannen kalenterivuoden loppuun mennessä. Huomioiden talousarviositoumusten vapauttamisrytmi, on oleellista, että rahastojen ohjelmien toimeenpanto saadaan käynnistettyä nopeasti ohjelmakauden alussa ja että avustuksen saajat toteuttavat hankkeita ja toimintaa ripeästi heti avustuksen saatuaan, jotta ohjelmien määrärahat ehditään käyttää niitä koskevien talousarviositoumusten voimassaoloaikana.

Avustuksen maksamisen hankkeille ja toiminnalle arvioidaan käynnistyvän vuoden 2022 aikana.

Kehyskaudella 2022—2025 tuloja ja menoja arvioidaan kertyvän seuraavasti:

Momentti	2022 milj. €	2023 milj. €	2024 milj. €	2025 milj. €
12.26.98	33,8	33,8	33,8	33,8
26.01.26	35,150	33,8	33,8	33,8

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Rahastoja koskevat Euroopan unionin asetukset merkitsevät ohjelmaperusteisen, jäsenvaltioiden ja komission yhteiseen hallinnointiin perustuvan rahoituksen jatkumista sisäasioiden alalla ohjelmakaudella 2021—2027. Komission arviointien ja järjestettyjen julkisten kuulemisten perusteella rahastojen hallinnoinnin yksinkertaistaminen on määritelty uuden ohjelmakauden keskeiseksi tavoitteeksi. Ohjelmakaudelta 2014—2020 saatujen kokemusten perusteella rahastojen hallinnointi ja säännöt ovat liian monimutkaisia ja hajanaisia, mikä aiheuttaa tarpeetonta rasitetta niin ohjelmien hallinnoinnista vastaaville viranomaisille kuin avustuksen saajille.

Ohjelmakauteen 2014—2020 verrattuna rahastojen viranomaistehtäviin on EU-säädösten pohjalta tulossa joitakin muutoksia. Lähtökohtaisesti rahastojen viranomaisia koskevilla EU-säännöksillä pyritään kuitenkin edistämään olemassa olevien ja toimivien hallinto- ja valvontajärjestelmien säilyttämistä, jotta rahastojen toimeenpano voidaan käynnistää sujuvasti ilman hallinto- ja valvontajärjestelmän valmistelusta aiheutuvia viivästyksiä. Lisäksi tavoitteena on hyödyntää jo olemassa olevia kansallisia järjestelyjä etenkin tarkastusten osalta tietyissä tilanteissa. Ohjelmakaudella 2014—2020 ollutta vastuuviranomaisen nimeämismenettelyä ja siihen liittyntä tarkastuskertomusta ei enää edellytetä.

Hallintoviranomaisen tehtävät ehdotetaan annettavaksi sisäministeriölle. Hallintoviranomaisen tehtäviä hoitaisi ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö sekä hallinto- ja kehittämisosasto ministeriön työjärjestyksessä tarkemmin määritellyn mukaisesti. Sisäministeriö on hoitanut vastaavia vastuuviranomaisen tehtäviä ohjelmakaudella 2014—2020. Hallintoviranomaisen tehtävien osalta merkittävänä muutoksena edelliseen ohjelmakauteen on kirjanpitotoiminto, jonka EU-säännösten mukaan hoitaa hallintoviranomainen tai se hoidetaan hallintoviranomaisen vastuulla. Suomessa tehtävän hoitaisi hallintoviranomainen. Kirjanpitotoiminnon ei arvioida tuovan hallintoviranomaiselle merkittävästi lisää työtehtäviä verrattuna ohjelmakauteen 2014—2020, mutta se edellyttää tehtävien uudenlaista järjestelyä ja eriyttämistä hallintoviranomaisen sisällä, millä saattaa olla vaikutuksia henkilötöyvuosien määrään. Kirjanpitotoiminnon tehtävänä ovat maksatushakemusten ja tilitysten laatiminen ja toimittaminen komissiolle sekä tilitystä koskevien tietojen säilyttäminen sähköisessä järjestelmässä. Kirjanpitotoimintoon ei sisälly tarkastuksia avustuksen saajien tasolla. Ohjelmakaudella 2014—2020 kirjanpitotoiminnolle kuuluvia tehtäviä ovat voineet hoitaa osin samat virkamiehet, jotka ovat tehneet myös hankkeiden ja toiminnan tarkastuksia sekä maksatuksia.

Tarkastusviranomaisen tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi sisäministeriöltä valtiovarainministeriölle. Tarkastusviranomaisena toimisi valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto, jonka on tarkoitus vastata myös Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen ohjelmien tarkastusviranomaisen tehtävistä ohjelmakaudella 2021—2027. Koska yleiset varainhoitosäännöt annetaan samalla yleisasetuksella sisäasioiden rahastoille sekä alue- ja rakennepolitiikan rahastoille, on nähty tarkoituksenmukaiseksi siirtää sisäasioiden rahastojen tarkastusviranomaistehtävät valtiovarainministeriölle. Keskittämällä tarkastusviranomaisen tehtävät samalle elimelle voidaan saavuttaa synergiaetuja sekä osaltaan varmistaa yleisasetuksen yhdenmukainen soveltaminen kansallisesti eri Euroopan unionin rahastoissa. Siirtämällä tarkastusviranomaisen tehtävät valtionvarainministeriöön varmistettaisiin osaltaan myös hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tehtävien riittävä eriyttäminen.

Rahastojen euromääräisen koon kasvu aiheuttaa sen, että avustusta saavien hankkeiden ja toiminnan lukumäärä tulee lisääntymään huolimatta siitä, että myös hankkeiden koon odotetaan jonkin verran kasvavan. Tämän arvioidaan lisäävän viranomaisten työmäärää verrattuna edeltävään ohjelmakauteen. Samanaikaisesti yksinkertaistettujen kustannusmallien käytön lisäämisen arvioidaan vähentävän viranomaisen tarkastustehtäviin käyttämää aikaa, mikä osaltaan tasaa työmäärää. Työn painopiste tulee muuttumaan yksinkertaistettujen kustannusmallien käytön johdosta avustuksen tarkastamisesta avustuksen myöntämiseen, koska avustuspäätöksiä valmisteltaessa tulee varmistaa, että esitetyt kustannukset vastaavat todellisia kustannuksia ja että tavoitteet määritellään niin yksityiskohtaisesti, että avustuksen maksaminen voidaan toteuttaa niiden toteutumisen osoittamisen perusteella. Saavutettavan hyödyn määrä riippuu olennaisesti siitä, miten laajalti uudet kustannusmallit otetaan käyttöön hankkeissa.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston artiklojen 19 ja 20 mukaisten määrärahojen hallinnoinnissa toteutettavan muutoksen arvioidaan osaltaan vähentävän hallinto- ja tarkas-

tusviranomaisen työmäärää, koska määrärahaa ei myönnettäisi enää hanke- tai toiminta-avustuksena vaan se kohdennettaisiin valtion talousarvioon vuosittain osoitetun määrärahan rajoissa rahoituksen kohteena olevista toimista vastaaville viranomaisille.

Rahastojen sähköinen asiankäsittely ohjelmakaudella oli alun perin tarkoitus järjestää VA-hankkeessa kehitettävän yhteisen avustus- ja käsittelyjärjestelmän kautta. VA-hankkeen viivästyminen vuoksi sisäministeriön on kuitenkin aloitettava uuden oman järjestelmän kehittäminen. Järjestelmän kehittäminen tulee lisäämään hallintoviranomaisen kustannuksia. Järjestelmän kehittämisen edellyttämät kustannukset on tarkoitus kattaa sisäasioiden rahastojen ohjelmien teknisestä avusta. Ennen kuin uusi sähköinen järjestelmä saadaan käyttöön, on hallintoviranomainen varautunut työmäärän lisääntymiseen työtehtävien uudelleenjärjestelyillä. Tietojärjestelmän rakentamisesta tulee aiheutumaan hallinnollista taakkaa. Ohjelmakauden alussa hallintoviranomainen järjestää haut rahastojen oman tietojärjestelmän ulkopuolella tehtävänä erillisenä sähköisenä lomakehakuna. Hakuun liittyvien tietojen käsittelyssä ja tallentamisessa hallintoviranomainen käyttää ministeriön asianhallintajärjestelmää. Ilman rahastojen tarpeisiin kehitettyä tietojärjestelmää tapahtuva hakemusten käsittely aiheuttaa lisätyötä hallintoviranomaiselle.

Hallintoviranomaisen henkilötövuosien määrän arvioidaan jonkin verran kasvavan verrattuna ohjelmakauteen 2014—2020. Vuonna 2020 vastuuviranomaisen henkilötövuosien määrä on ollut 15. Uudella ohjelmakaudella 2021—2027 yleisasetuksesta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi arvioidaan, että kirjanpito toiminnon perustamisen lisäksi tietojärjestelmän kehittäminen ohjelmakauden alkuvuosina lisää hallintoviranomaisen resurssitarvetta. Lisäksi muutaman vuoden ajan on huolehdittava samanaikaisesti sekä ohjelmakauden 2014—2020 rahastojen toimeenpanon saattamisesta loppuun, että uuden ohjelmakauden 2021—2027 käynnistämisestä. Tämä vaikuttaa osaltaan henkilötövuosien määrään. Hallintoviranomainen varautuu kaiken kaikkiaan uuden ohjelmakauden tehtävien ja ohjelmakausien päällekkäisyyksien hoitamiseksi yhteensä kolmen henkilötövuoden lisäystarpeeseen. Tarkastusviranomaisen osalta henkilöstötarpeen arvioidaan olevan kaksi henkilötövuotta. Esityksen myötä sisäministeriön toimintamenoista momentilta 26.01.01 siirrettäisiin valtiovarainministeriöön momentille 28.01.01. yhden henkilötövuoden palkkausta vastaava rahoitus. Toisen henkilötövuoden palkkausta vastaava rahoitus annetaan valtiovarainministeriön käyttöön rahastojen teknisestä tuesta momentilta 26.01.26 myöhemmin sovittavalla tavalla. Ehdotuksen henkilöstövaikutuksista on neuvoteltu yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) mukaisessa menettelyssä.

Sisäasioiden rahastoissa keskeisenä avustuksen saajaryhmänä ovat viranomaiset, jotka vastaavat rahastojen toimialaan kuuluvista tehtävistä. Rahastoista myönnettävällä rahoituksella viranomaisten on mahdollista kehittää toimintaansa ja saada lisäresursseja esimerkiksi tietojärjestelmien kehittämiseen ja laitehankintoihin. Esityksen arvioidaan vähentävän pidemmällä aikavälillä viranomaisten Euroopan unionin sisäasioiden rahastoista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa hallinnoinnin ja tukikelpoisuussääntöjen yksinkertaistamisesta johtuen verrattuna ohjelmakauteen 2014—2020. Viranomaisten resurssien näkökulmasta huomionarvoista on se, että hanke- rahoituksen lisäksi jäsenvaltiot voivat käyttää uudella ohjelmakaudella kunkin rahaston ohjelman varoista osan operatiiviseen tukeen. Mahdollisuus käyttää varoja operatiiviseen tukeen, vaihtelee rahastoittain. Operatiivisella tuella voidaan kattaa unionin hyväksi suoritettavan julkisen palvelun viranomaistehtäviin liittyen mm. henkilöstökustannuksia sekä välineistön tai infrastruktuurin käyttöönotto-, huolto- ja korjauskustannuksia. Operatiivisen tuen käyttökohteet ja osuudet määritellään rahastokohtaisissa asetuksissa sekä kunkin rahaston ohjelmassa.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklojen mukaisten määrärahojen hallinnoinnissa toteutettavan muutoksen arvioidaan osaltaan vaikuttavan rahoitusta saavien tahojen tehtäviin. Määrärahojen hallinnointiin liittyvät mahdolliset uudet tehtävät

ja niihin liittyvä hallinnollinen taakka riippuvat kuitenkin pitkälti siitä, millaisia ratkaisuja viranomaiset tekevät rahoituksen käytön ja sen mahdollisen edelleen jakamisen suhteen. Ohjelmakaudella 2014—2020 vastaavia määrärahoja hyödyntävät viranomaiset ovat joutuneet hakemaan rahoituksen rahaston hauissa ja toteuttamaan hankkeita määrärahojen hyödyntämiseksi. Myös tämä menettely on sitonut viranomaisten voimavaroja.

Esityksellä arvioidaan olevan vain vähäisiä vaikutuksia viranomaisten resursseihin viranomaisilta edellytetyn maksullisen virka-apun osalta. Ohjelmakaudella 2014—2020 virka-apua ei ole tarvittu kertaakaan ohjelmien täytäntöönpanon turvaamiseksi.

4.2.3 Sähköinen tietojärjestelmä

Yleisasetus edellyttää sähköisen tiedonvaihtojärjestelmän käyttöä avustuksen saajien ja rahastojen hallinnoinnista vastaavien viranomaisten välillä. Yleisasetuksessa säädetään, että sisäasioiden rahastoista avustettavien ohjelmien osalta sähköistä tiedonvaihtojärjestelmään koskevaa vaatimusta sovelletaan 1.1.2023 lukien.

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen (VA-hanke) viivästymisen vuoksi sisäministeriö joutuu valmistelemaan uuden sähköisen järjestelmän, jonka kautta avustusten ja maksamisen hakeminen tullaan järjestämään. Uusi järjestelmä otetaan käyttöön viimeistään 1.1.2023 lukien. Sisäministeriö valmistelee Euroopan Unionin sisäasioiden rahastojen uudesta sähköisestä tietojärjestelmästä erillisen hallituksen esityksen vuoden 2022 aikana. Ennen uuden sähköisen tietojärjestelmän käyttöönottoa avustusten ja maksamista koskevien hakemusten käsittely järjestetään sähköisenä lomakehakuna. Hakuun liittyvien tietojen käsittelyssä ja tallentamisessa hallintoviranomainen käyttää ministeriön asianhallintajärjestelmää. Sähköisen järjestelmän viivästynyt käyttöönotto aiheuttaa lisätyötä avustuksen hakijoille ja saajille sekä hallintoviranomaiselle.

4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Esityksellä on välillisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, koska useilla rahastojen tavoitteilla on toteutuessaan myönteisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kaikissa rahastoissa on painotettu sitä, että perus- ja ihmisoikeudet tulee ottaa huomioon rahastosta rahoitettavissa hankkeissa ja toimissa. Esimerkiksi parantunut turvallisuus ja ihmiskaupan torjuminen vaikuttavat myönteisesti ihmisten vapauteen, yksityisyyteen ja oikeusturvan toteutumiseen. Myös kotoutumishankkeilla on vaikutusta muun muassa maahanmuuttajien yhdenvertaisuuteen. Lisäksi rahastojen tavoitteissa on painotettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan tehokasta noudattamista ja vammaisten oikeuksia.

Perusoikeuksia koskevia unionin sitoumusten noudattamista seurataan tiiviisti ohjelmien täytäntöönpanon aikana. Yleisasetus velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että ohjelmissa ja niistä avustetuissa toimissa huomioidaan perus- ja ihmisoikeudet. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että miesten ja naisten välinen tasa-arvo, sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ja sukupuolinäkökohtien integrointi otetaan huomioon ja niitä edistetään ohjelmien valmistelun, täytäntöönpanon, seurannan, raportoinnin ja arvioinnin kaikissa vaiheissa. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavia toimenpiteitä sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän estämiseksi ohjelmien valmistelun, täytäntöönpanon, seurannan, raportoinnin ja arvioinnin aikana. Erityisesti esteettömyys ja saavutettavuus on otettava huomioon ohjelmien valmistelun ja täytäntöönpanon kaikissa vaiheissa. Yleisasetuksen mukaan ohjelman kunkin erityistavoitteen toimeenpanossa huomioidaan horisontaaliset mahdollistavat edellytykset, joista yksi koskee Euroopan unionin perusoikeuskirjan tehokasta soveltamista ja täytäntöönpanoa. Sen osalta tulee

varmistaa, että käytössä ovat tehokkaat mekanismit, joilla varmistetaan perusoikeuskirjan noudattaminen ja järjestelyt, joilla varmistetaan, että rahastoista tuetuissa toimissa noudatetaan perusoikeuskirjaa. Horisontaalisena mahdollistavana edellytyksenä on myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpano ja soveltaminen neuvoston päätöksen 2010/48/EY mukaisesti. Sen osalta edellytetään, että sopimuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi on kansallinen kehys, jossa määritellään tavoitteet sopimuksen täyttämiseksi sekä järjestelyt, joilla varmistetaan, että saavutettavuuspolitiikka, lainsäädäntö ja standardit otetaan asianmukaisesti huomioon ohjelmien valmistelussa ja täytäntöönpanossa. Ehdotuksessa esitetään, että hallintoviranomaisen tehtävänä olisi huolehtia horisontaalisten mahdollistavien edellytysten arvioinnista sisäasioiden rahastojen osalta. Lisäksi seurantakomitean tehtäviin kuuluu yleisasetuksen mukaisesti tarkastella mahdollistavien edellytysten täyttymistä ja niiden soveltamista koko ohjelmakauden ajan.

Hallintoviranomaisen on varmistettava yleisasetuksen 73 artiklan mukaisesti, että toimien valintaa varten asetettavat perusteet ja menettelyt ovat syrjimättömiä ja avoimia ja että niillä varmistetaan esteettömyys vammaisille henkilöille ja sukupuolten tasa-arvo ja niissä otetaan huomioon Euroopan unioniin perusoikeuskirja.

Rahastokohtaisissa asetuksissa todetaan, että rahaston toimeenpanossa tulee noudattaa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia ja periaatteita sekä perusoikeuksiin liittyviä unionin kansainvälisiä velvoitteita. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastossa rahaston toimintapolitiittisena tavoitteena on edistää muuttovirtojen tehokasta hallintaa asiankuuluvan unionin säännösten mukaisesti ja noudattaen kaikilta osin kansainvälisistä sopimuksista johtuvia unionin ja jäsenvaltioiden kansainvälisiä velvoitteita. Perusoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittaminen aktualisoituu mm. hankkeissa, joissa toteutetaan henkilöiden palautuksia. Sisäisen turvallisuuden rahaston tavoitteiden osalta todetaan, että rahoitettavien toimien toteuttamisessa on kunnioitettava täysimääräisesti perusoikeuksia ja ihmisarvoa. Lisäksi jäsenvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan kiinnitettävä toimia rahastosta toteuttaessaan erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja etenkin lasten ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten avustamiseen ja suojeluun. Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen tavoitteissa todetaan, että tavoitteiden toteuttamisessa suojataan henkilöiden vapaa liikkuvuus unionin sisällä unionin perusoikeuksiin sitoutumisen mukaisesti. Lisäksi asetuksessa todetaan, että rahoitusvälineestä rahoitettavat toimet on toteutettava täysimääräisesti unionin säännöstyössä ja perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia ja periaatteita sekä perusoikeuksia koskevia unionin kansainvälisiä velvoitteita, erityisesti varmistamalla syrjimättömyyden ja palauttamiskiellon periaatteiden noudattaminen.

Ohjelmien valmistelussa ja toimeenpanossa otetaan huomioon kansallisessa lainsäädännössä ja Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut vaatimukset sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen artiklassa 6 velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että sukupuolinäkökulma integroidaan kaikkiin toimiin ja että sukupuolten tasa-arvo ja sen valtavirtaistaminen otetaan huomioon ja niitä edistetään rahastosta tuettavien ohjelmien ja hankkeiden valmistelun, täytäntöönpanon, seurannan, raportoinnin ja arvioinnin kaikissa vaiheissa. Lakiehdotuksella ei arvioida olevan suoraa vaikutusta sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumiseen, mutta välillisiä myönteisiä vaikutuksia on erityisesti maahanmuuttajien kannalta edellä esitetyllä tavalla.

4.2.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä on välillisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia rahastojen ohjelmien toimeenpanon kautta. Rahastojen tavoitteena on erilaisten myönteisten vaikutusten aikaansaaminen rahastojen

toimialoilla. Keskeistä ohjelmien toimeenpanossa on tulossuuntautuneisuus ja strateginen lähestymistapa. Erityistä huomiota tullessa siten kiinnittämään ohjelmien kautta saavutettaviin tuloksiin. Rahastojen tehokkaalla toimeenpanolla voidaan osaltaan vaikuttaa siihen, että ohjelmissa asetetut tavoitteet toteutuvat. Ohjelmien valmistelu ja toimeenpano on tarkoitus kytkeä kansallisiin kehittämistarpeisiin ja strategioihin, jotta rahastoja voidaan hyödyntää täysimääräisesti kansallisella tasolla.

Komission vaikutusarvioinnin mukaan vuoden 2015 maahanmuuttopaine unionin alueelle osoitti jäsenvaltioiden yhteisten toimien merkityksen maahanmuuttovirtojen hallinnassa. Euroopan unionin rahoitusvälineillä on tärkeä rooli yhteisten toimien tehokkuuden varmistamisessa. Komission vaikutusarvioinnin mukaan ohjelmakauden 2014—2020 rahoitusvälineet on todettu toimiviksi, mutta niitä on kuitenkin tarve kehittää. Rahastoihin esitetään lisättävän joustavuutta, hallinnoinnin yksinkertaistamista, parempaa yhteensopivuutta muiden EU-rahastojen kanssa sekä tulosorientoitunutta seuranta- ja arviointia. Komission vaikutusarvioinnissa nousi esiin myös EU-rahastojen ohjelmien yhteensovittamisen ja ohjelmien välisen synergian merkitys.

Etenkin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta on tarkoitus tukea kansalaisyhteiskunnan toimintaa varsinkin kotouttamistoimien alalla ja osaltaan näin vahvistaa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osaamisen hyödyntämistä kolmansien maiden kansalaisten kotouttamistoimissa. Sisäisen turvallisuuden rahaston kautta on puolestaan mahdollista tukea kansalaisyhteiskunnan toimijoita, jotka toimivat etenkin rikosten uhrien auttamiseksi ja radikalisoitumisen ehkäisemiseksi sekä tukevat henkilöitä poistumaan rikollisuuteen tai terrorismiin liittyvistä ryhmistä. Rahastojen avustuksen saajaryhmien arvioidaan säilyvän suhteellisen samanlaisina kuin ohjelmakaudella 2014—2020.

Kumppanuusperiaatteen ja monitasoisen hallinnon periaatteen mukaisesti rahastojen ohjelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon on otettava mukaan rahaston toimialalta relevantteja kumppaneita, jotka edustavat alue- ja paikallishallintoa, työmarkkinaosapuolia sekä kansalaisyhteiskuntaa. Näin ollen näiden eri tahojen edustajat eivät toimi vain avustuksen saajina vaan kyseisten tahojen edustajilla on mahdollisuus osallistua myös ohjelmien tavoitteiden asettamiseen ja täytäntöönpanon seurantaan ja ohjaamiseen. Osallistuminen mahdollistetaan etenkin lausunkierrosten, kuulemisten, työpajojen ja seminaarien kautta. Lisäksi kunkin rahaston seurantakomiteassa tulee olemaan edustajia eri kumppanitahoista.

Hallinnoinnin ja tukikelpoisuussääntöjen yksinkertaistusten kautta hankkeiden ja toiminnan toteuttamisen arvioidaan helpottuvan ja niiden hallinnointiin tarvittavien resurssien määrän vähenvän niin, että avustuksen saajat voivat keskittyä enemmän hankkeiden ja toiminnan sisällöllisten tavoitteiden saavuttamiseen. Etenkin yksinkertaistettujen kustannusmallien laajentuvan käytön arvioidaan yksinkertaistavan varsinkin hankkeiden taloushallintoa. Tätä kautta odotetaan saavutettavan paremmin myös ohjelmien tuloksellisuuteen liittyviä tavoitteita.

Ehdotuksella ei välittömästi puututa yksittäisten kansalaisten asemaan tai toimintaan yhteiskunnassa. Esityksellä turvataan kansalaisyhteiskunnan toimijoiden mahdollisuudet osallistua sisäasioiden rahastojen ohjelmien suunnitteluun ja tätä kautta ylläpidetään kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa heitä koskeviin asioihin.

4.2.6 Ympäristövaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan suoria ympäristövaikutuksia, koska se koskee rahastojen hallinnointia. Välillisiä ympäristövaikutuksia esityksellä arvioidaan kuitenkin olevan, koska rahastojen ohjelmien toimeenpanossa tulee huomioida avustusta myönnettäessä ja tuloksia arvioitaessa

avustusta saaneiden hankkeiden ja toimien ympäristövaikutuksia erityisesti ilmastovaikutusten näkökulmasta. Vuosia 2021—2027 koskevassa monivuotisessa rahoituskehityksessä asetetaan tavoitteeksi, että vähintään 30 prosenttia monivuotisen rahoituskehityksen kaikista menoista käytetään ilmastotavoitteiden valtavirtaistamiseen ja 7,5 prosenttia talousarviosta käytetään luonnon monimuotoisuuteen liittyviin menoihin vuonna 2024 sekä vastaavasti 10 prosenttia vuosina 2026 ja 2027 ottaen samalla huomioon ilmastoa ja luonnon monimuotoisuutta koskevien tavoitteiden nykyiset päällekkäisyydet. Rahastoista olisi tuettava toimia, jotka ovat unionin ilmasto- ja ympäristönormien ja -prioriteettien mukaisia eivätkä aiheuta merkittävää haittaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 17 artiklassa tarkoitetuille ympäristötavoitteille. Ilmastomuutoksen torjumisen merkitys tulee ottaa huomioon YK:n ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen nojalla hyväksytyn Pariisin sopimuksen ja YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanoon liittyvien unionin sitoumusten mukaisesti.

Yleisasetuksen 73 artiklan mukaisesti hallintoviranomaisen on varmistettava, että toimien valintaa varten asetettavissa perusteissa ja menettelyissä otetaan huomioon kestävä kehityksen periaatteet ja unionin ympäristöpolitiikka SEUT-sopimuksen 11 artiklan ja 191 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Lisäksi 73 artiklan mukaan hallintoviranomaisen on varmistettava, että valituille toimille, jotka kuuluvat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU soveltamisalaan tehdään ympäristövaikutusten arviointi tai seulontamenettely ja että vaihtoehtojen arviointi on otettu asianmukaisesti huomioon mainitussa direktiivissä vahvistettujen vaatimusten pohjalta. Lisäksi hallintoviranomaisen on huolehdittava sellaisten infrastruktuuri-investointien ilmastokestävyyden varmistamisesta, joiden odotettu elinkaari on vähintään viisi vuotta.

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineestä avustetaan mm. merirajojen valvontaa, jota hoitavien viranomaisten tehtäviin kuuluu usein myös muita tehtäviä kuten ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä. Suomessakin Rajavartiolaitos vastaa ympäristövahinkojen torjunnan johtamisesta merialueilla tietyissä tilanteissa. Nämä tehtävät eivät sinällään kuulu rahaston toimialaan, mutta komission rahoitustukivälinettä koskevassa esityksessä korostetaan synergioita unionin eri politiikkojen toimialoilla, jotta saavutettavat tulokset olisivat vaikuttavampia ja tehokkaampia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Ohjelmakauden 2014—2020 valmistelun yhteydessä sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien toimeenpanoa pohdittiin siitä näkökulmasta, että kansallisten ohjelmien täytäntöönpanoon sovellettaisiin rahastoja koskevaa Euroopan unionin lainsäädäntöä (horisontaaliasetus, ja rahastokohtaiset asetukset), hallinnon yleislakeja ja valtionavustuslakia. Sisäasioiden rahastojen kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä tarkasteltiin tuolloin, ovatko hallinnon yleislait ja valtionavustuslain säännökset riittäviä avustusmenettelyä ja menojen tukikelpoisuutta koskeviksi säännöksiksi, joista säädetään Euroopan unionin lainsäädännössä vain eräiden yleisten periaatteiden osalta. Valtionavustuslakiin sisältyy avustuksen hakemis- ja myöntämismenettelyä, maksamista, käyttöä, valvontaa, palauttamista ja takaisinperintää, seuraamuksia sekä muutoksenhakua koskevat säännökset. Lailla ei puututa avustuksen myöntämisen yksityiskohtaisiin ai-neellisiin perusteisiin. Etenkin avustuksen myöntämistä ja maksamista sekä kustannusten tukikelpoisuutta koskevien edellytysten osalta todettiin tarve sellaisille valtionavustuslakia tarkentaville säännöksille, joista tulee säätää lain tasolla. Lisäksi todettiin, että lakiin tulee sisällyttää perussäännökset niistä seikoista, joista annetaan alemmanasteisia säännöksiä.

Kuten ohjelmakaudella 2014—2020 myös ohjelmakaudella 2021—2027 on etenkin kustannusten tukikelpoisuuden osalta tarpeen antaa tarkempia säännöksiä lailla ja valtioneuvoston asetuksella, sillä hallinnon yleislait ja valtionavustuslaki eivät ole näiltä osin riittäviä. Siten sisäasioiden rahastojen kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä on päädytty siihen, että myös ohjelmakaudelle 2021—2027 on tarpeen säätää kansallinen erityislaki. Sisäasioiden rahastojen kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä on tarkasteltu, miltä osin ohjelmakauden 2014—2020 kansallinen erityislaki voidaan ottaa ohjelmakautta 2021—2027 koskevan kansallisen sääntelyn pohjaksi ja miltä osin sitä on tarpeen muuttaa toisaalta Euroopan unionin lainsäädännön muutosten vuoksi ja toisaalta ohjelmakaudella 2014—2020 säännösten soveltamistoiminnassa kansallisesti havaittujen muutostarpeiden vuoksi. Lisäksi on arvioitu, mitä tarpeita aiempien säännösten muuttamiseen Euroopan unionin lainsäädännöstä tulevat hallinnon keventämisen tavoitteet aiheuttavat. Valmistelun yhteydessä on havaittu, että ohjelmakauden 2021—2027 kansalliset säännökset voidaan monilta osin perustaa ohjelmakauden 2014—2020 säännöksiin. Ohjelmakauden 2021—2027 Euroopan unionin lainsäädännön muutokset aiheuttavat kuitenkin joitakin muutostarpeita edeltävän kauden menettelyyn etenkin tukikelpoisuussäännösten osalta. Lisäksi hallinnon keventämisen tavoite on aiheuttanut joitakin muutostarpeita kansalliseen sääntelyyn.

Jos kansallista erityislakia ei säädettäisi, rahastojen toimeenpano tapahtuisi EU-säädösten pohjalta. Vaikka rahastoja koskevat Euroopan neuvoston ja parlamentin asetukset ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, velvoittavat ne kuitenkin samalla määrittelemään tiettyjä sääntöjä kansallisesti. Tässä suhteessa tärkeää on etenkin tukikelpoisuussääntöjen määrittäminen ja rahastojen kansallisen hallinnointirakenteen määrittely. Ohjelmakaudelle 2014—2020 säädetty laki sisäasioiden rahastoista ei sellaisenaan sovellu suoraan uudella ohjelmakaudella sovellettavaksi, koska laki perustuu kyseistä ohjelmakautta koskeviin EU-säädöksiin. Vaihtoehtona olisi tällöin voitu harkita EU-asetusten edellyttämien sääntöjen määrittämistä valtionavustuslain nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella tai ministeriön asetuksella sekä ministeriön työjärjestyksessä. Tämä olisi kuitenkin tehnyt sääntelystä hajanaista ja kaikkia rahastojen edellyttämiä erityispiirteitä ei olisi sääntelyssä välttämättä pystytty riittävästi huomioimaan.

Vaihtoehtona olisi myös ollut, että uuden lain säätämisen sijaan lakia sisäasioiden rahastoista olisi muutettu vastaamaan uuden ohjelmakauden vaatimuksia. Ohjelmakauden 2014—2020 toimeenpano jatkuu kuitenkin kansallisella tasolla tukikelpoisuusajan osalta 31.12.2022 saakka, maksatusten osalta 30.6.2023 saakka sekä tilitysten, täytäntöönpanokertomusten ja arvioinnin osalta 31.12.2023 saakka. Ohjelmakausien päällekkäisyyden huomioiminen laissa olisi aiheuttanut riskin, että laista olisi tullut monimutkainen ja vaikeasti tulkittava. Lainsäädännön selkeyden vuoksi päädyttiin siten vaihtoehtoon, että ohjelmakautta 2021—2027 koskien säädetään uusi laki, joka koskee kyseisen ohjelmakauden sisäasioiden rahastojen hallinnointia ja toimeenpanoa. Vastaavalla tavalla ollaan toimimassa myös muiden yleisasetuksen piirissä olevien rahastojen kansallisen lainsäädännön osalta.

5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Sisäasioiden rahastojen ohjelmat ja niiden hallinnointi perustuvat EU-säädöksiin, joten rahastojen kansallisen toimeenpanon perusrakenteet ovat kaikissa jäsenvaltioissa samanlaiset. Eroja rahastojen ohjelmien hallinnoinnissa ja toimeenpanossa on kuitenkin etenkin siinä, mitkä viranomaiset toimivat rahastoista vastaavina viranomaisina sekä miten ja millä tasolla rahastojen hallinnoinnista ja toimeenpanosta säädetään kansallisesti. Ohjelmakaudella 2021—2027 tulee kansallisesti määritellä etenkin rahastojen tukikelpoisuussäännöt, joten jäsenvaltioissa tulee ratkaista, miten tämä toteutetaan kansallisesti. Jäsenvaltioiden ratkaisut kansallisten järjestelyjen osalta eroavat jonkin verran toisistaan. Esimerkiksi Saksassa ei säädetä kansallista lakia sisäasi-

oiden rahaston toimeenpanemiseksi. Monissa muissa jäsenvaltioissa kansallisia säädöksiä kuitenkin säädetään. Seuraavassa käydään läpi neljän jäsenvaltion suunnitelmia sisäasioiden rahastojen toimeenpanon kansallisesta toteuttamisesta tulevalla ohjelmakaudella. Mainitut jäsenvaltiot on valittu sillä perusteella, että niillä on yleisesti hallinnon ja rahastojen tavoitteiden näkökulmasta samankaltaisuuksia Suomen kanssa.

Alankomaat

Alankomaissa sisäasioiden rahastojen vastuuviranomaisena on ohjelmakaudella 2014—2020 toiminut turvallisuus- ja oikeusministeriö (Ministerie van Justitie en Veiligheid) ja delegoituna viranomaisena sosiaali- ja työministeriön alainen virasto (Agentschap SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Tarkastusviranomaisena on toiminut valtionvarainministeriön alainen kansallinen tarkastusviranomainen (Auditdienst Rijk, Ministerie van Financiën). Ohjelmakaudelle 2021—2027 viranomaisten vastuusiin ei ole suunnitteilla muutoksia. Kirjanpito toiminnon järjestämiseksi Alankomaissa suunnitellaan mallia, missä kaikilla yleisasetuksen alaisilla rahastoilla olisi yhteinen kirjanpito viranomainen.

Rahastojen kansallisen hallinnon lainsäädännöllinen kehys tullaan säilyttämään samankaltaisena kuin ohjelmakaudella 2014—2020. Rahastojen hallinnointiin sovelletaan yleislakeja kuten yleistä hallintolakia (Algemene wet bestuursrecht). Lisäksi sisäasioiden rahastoja koskee erityissäädös (Subsidieregeling AMIF en ISF 2014—2020), jossa säädetään rahastojen ohjelmien hallinnointiin, toimeenpanoon ja kustannusten tukikelpoisuuteen liittyvistä seikoista.

Itävalta

Itävallassa sisäasioiden rahastojen vastuuviranomaisena ja tarkastusviranomaisena on toiminut ohjelmakaudella 2014—2020 liittovaltion sisäministeriö (Bundesministerium für Inneres), joka tulee toimimaan hallintoviranomaisena ja tarkastusviranomaisena myös ohjelmakaudella 2021—2027. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastossa on lisäksi ollut nimettynä viranomaisena kotouttamisasiasta vastaava ministeriö (Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres).

Lainsäädännöllisesti rahastojen toimeenpano perustuu liittovaltion varoista avustusten myöntämisestä koskevaan lakiin (Allgemeine Rahmenrichtlinie für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln – ARR, BGBl. Nr. 208/2014). Tämän lisäksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston toimeenpanoa koskien on säädetty erityissäädös (Sonderrichtlinie des Bundesministeriums für Inneres und des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres zur Abwicklung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) 2014—2020 und Vergabe von Kofinanzierungsmitteln in diesem Rahmen, GZ: BMI-BH1600/0094-I/3/a/2015), joka tullaan päivittämään uudelle ohjelmakaudelle uuden ohjelman toimeenpanoa varten. Rahastokohdainen erityissäädös sisältää rahaston ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet sekä tukikelpoisuussäännöt. Tukikelpoisuussääntöjen osalta säädöstä päivitetään etenkin yksinkertaistettujen kustannusmallien näkökulmasta. Yksinkertaistettujen kustannusmallien valmistelussa tehdään turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston osalta yhteistyötä erityisesti Euroopan sosiaalirahaston kanssa. Riippuen EU-tasolta tulevasta ohjeistuksesta, säädöksessä tullaan tarvittaessa säätämään myös säännöistä kansainvälisten järjestöjen toimiessa avustuksen saajina.

Ruotsi

Ruotsissa ohjelmakauden 2014—2020 sisäasioiden rahastojen vastuuviranomaistehtävät on määrätty hallituksen päätöksellä maahanmuuttovirastolle (Migrationsverket) turvapaikka-

maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston osalta ja sisäisen turvallisuuden rahaston osalta poliisihallitukselle (Polismyndigheten). Rahastojen tarkastusviranomaisena on toiminut Ruotsin valtiovarainministeriön alainen kansallinen virasto (Ekonomistyrningsverket), joka toimii kaikkien EU-rahastojen tarkastusviranomaisena Ruotsissa.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston toimeenpanoa koskien on säädetty kansallinen asetus (Förordning om förvaltning av asyl-, migrations- och integrationsfonden, 2014:1538). Lisäksi maahanmuuttovirasto on antanut rahaston toimeenpanoa koskevia määräyksiä (föreskrifter). Vastaavasti sisäisen turvallisuuden rahaston toimeenpanosta on annettu asetus (Förordning om förvaltning av fonden för inre säkerhet, 2016: 10) sekä poliisihallituksen määräyksiä (föreskrifter).

Uudelle ohjelmakaudelle on tarkoitus laatia vastaavat kansalliset säädökset sisäasioiden rahastojen toimeenpanemiseksi. Säädöksessä tullaan säätämään muun muassa rahastojen kansallisesta hallinnoinnista vastaavista viranomaisista, tukikelpoisuussäännöistä, seurantakomitean roolista ja muutoksenhausta.

Viro

Virossa ohjelmakaudella 2014—2020 sisäasioiden rahastojen vastuu- ja tarkastusviranomais-toiminnot ovat olleet sijoitettuna sisäministeriöön (Siseministerium). Sisäasioiden rahastoja on koskenut hallituksen asetus, jossa on määritelty tuen myöntämisen periaatteet ja tukikelpoisuussäännöt.

Ohjelmakaudella 2021—2027 sisäasioiden rahastot tullaan liittämään osaksi kansallista rakennerahastojen hallinnointirakennetta, koska rahastoja koskee yhteinen EU-tason yleisasetus. Yleisasetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta säädetään ohjelmakaudella 2014—2020 rakennetukea koskevassa laissa (Periodi 2014—2020 struktuuritoetuse seadus). Sen nojalla on lisäksi säädetty useita valtioneuvostotason ja ministeriöiden delegoituja säännöksiä sekä ministeriöiden täytäntöönpanosäädöksiä, joissa tarkennetaan rahastojen hallinnointia ja toimeenpanoa koskevia yksityiskohtia. Valtioneuvostotason säädökset koskevat kaikkia rahastoja, kun taas ministeriötason säädökset ovat yleensä rahastokohtaisia. Ohjelmakaudelle 2021—2027 on tarkoitus säätää vastaava laki, johon sisällytettäisiin myös sisäasioiden rahastoja koskevat säännökset. Tämän lisäksi on valmisteilla alemman tasoista sääntelyä edeltävän ohjelmakauden tapaan. Sisäasioiden rahastojen hallinnoinnin osalta sääntelykehys on tarkoitus rakentaa kuitenkin mahdollisimman joustavaksi. Ohjelmien hallinnointi on tarkoitus toteuttaa nykyisen rakennerahastojen mallin mukaisesti niin, että jokaisen rahaston toiminnot sisällytetään yhteen kansalliseen toimeenpano-ohjelmaan. Viro suunnittelee kirjanpito toiminnon järjestämistä osaksi hallintoviranomaisen toimintaa.

6 Lausuntopalaute

Sisäministeriö pyysi 17.6.2020 päivätyllä kirjeellä lausuntoa lakiluonnoksesta, sen yksityiskohtaisista perusteluista, keskeisistä ehdotuksista ja lain nojalla annettavasta valtioneuvoston asetuksen rungosta. Lausuntoja pyydettiin yhteensä 122 viranomais-, organisaatio- ja kansalaisjärjestöltä. Lausunnot pyydettiin toimittamaan viimeistään 17.8.2020. Sisäministeriö sai yhteensä 33 lausuntoa asiassa. Lausunnot löytyvät valtioneuvoston hankeikkunasta hankenumrolla SM021:00/2019 sekä lausuntopalvelusta. Hankeikkunasta löytyy myös lausunnoista laadittu lausuntoyhteenveto.

Lausunnon antoivat Ahvenanmaan maakuntahallitus, liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto, maahanmuutto-

osasto, poliisiosasto sekä rajavartio-osasto, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Valtioneuvoston oikeuskanslerinvirasto, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, suojelupoliisi, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Tulli, Verohallinto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Säteilyturvakeskus, Tilastokeskus, Kuntaliitto, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus, Suomen Pelastusalan keskusjärjestö, Pirkanmaan pelastuslaitos, Kirkon ulkomaanapu, Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM), Helsingin kaupunki, Porin kaupunki, Suomen yrittäjät ry ja STTK ry.

Lausunnoissa ehdotus nähtiin yleisesti ottaen kannatettavana ja selkeänä. Lausunnonantajat kiinnittivät huomiota muun muassa ohjelman ja toimeenpanosuunnitelman valmisteluun ja hyväksymismenettelyyn, tarpeeseen laatia toimintasuunnitelma sekä seurantakomitean työskentelyyn. Lausunnonantajat kiinnittivät huomiota erityisesti tietosuojaan liittyviin näkökohtiin ja sähköisen järjestelmän toimivuuteen ja suojaustasoon. Edelleen huomiota kiinnitettiin virka-apua koskeviin pykäläluonnoksiin, kansainvälisiin sopimuksiin ja kansainvälisten organisaatioiden mahdollisuuksiin hakea avustusta sisäasioiden rahastosta. Useampi lausunnonantaja totesi, että lausuntokierroksella oli ainoastaan lakiluonnoksen yksityiskohtaiset perustelut, joten lausunnoissa ei voitu ottaa vielä kantaa mm. lakiehdotuksen vaikutuksiin ja säätämisyjärjestykseen.

Sisäministeriö on pyrkinyt ottamaan lausunnoissa esille tuodut ehdotukset huomioon jatkovalmistelussa. Jatkovalmistelussa täsmennettiin muun muassa toimeenpanosuunnitelmaan, avustuksen myöntämisen edellytyksiin sekä avustuspäätökseen liittyviä yksityiskohtia. Edelleen avustuksen käyttöä koskevaa pykälää on tarkennettu saadun palautteen pohjalta.

Tietosuojaa koskevaa sääntelyä on täsmennetty tarkastusoikeuden osalta sekä pykäläluonnoksissa että perusteluissa. Samoin tietojen saantia ja luovuttamista koskevia pykäläiä ja perusteluja on täsmennetty. Tiedonsaantioikeutta koskevaa pykälää täsmennettiin yksilöimällä tarpeellisten tietojen tietosisältöä ja niiden käyttötarkoituksia sekä avaamalla perusteluihin laajemmin tarpeellisten tietojen kontekstia. Virka-apua koskevia kohtia on myös tarkennettu, samoin käytettyä terminologiaa on täsmennetty.

Lausuntokierroksen jälkeen sähköistä tietojärjestelmää koskevaa sääntelyehdotusta on muutettu, koska maaliskuussa 2021 selvisi, että sisäasioiden rahastot joutuvat irtautumaan VA-hankkeessa syntyvästä tietojärjestelmästä. Sähköistä tietojärjestelmää koskeva kohta on muutettu koskemaan tietojen käsittelyä. Teknistä apua koskevaa pykälää on täsmennetty.

Myös muutoksenhakua koskevaa pykälää on tarkennettu.

Esityksen perusteluja on myös lisätty ja tarkennettu annetun palautteen johdosta.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 luku Yleiset säännökset

1 §. Soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan laissa säädettäisiin Euroopan unionin sisäasioiden rahastojen ohjelmien kansallisesta valmistelusta, yhteensovittamisesta, hallinnoinnista ja valvonnasta ohjelmakaudella 2021—2027. Lakia sovellettaisiin Euroopan unionin ohjelmakaudella 2021—2027 perustettaviin sisäasioiden alan kolmeen rahastoon: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon, sisäisen turvallisuuden rahastoon sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineeseen, joka on osa rajaturvallisuuden rahastoa. Lain soveltamisen tarkoituksena on mahdollistaa EU:n sisäasioiden politiikkojen tehokas toteuttaminen Suomessa.

Lailla järjestettäisiin Euroopan unionin asetuksilla perustettujen sisäasioiden rahastojen ohjelmien asianmukainen valmistelu ja hallinnointi kansallisella tasolla. Ohjelmien kansalliseen valmisteluun kuuluu ohjelmien laatiminen, yhteensovittaminen muiden Euroopan unionin rahoitusohjelmien kanssa, yhteistyö ohjelman valmisteluun osallistuvien tahojen kanssa, ohjelmien hyväksyminen ja mahdollinen myöhempi muuttaminen. Hallinnointiin kuuluu ohjelmia koskevien varojen hallinnoinnin, seurannan, arvioinnin, raportoinnin, tiedotuksen ja tietojen käsitteilyyn liittyviä tehtäviä. Lisäksi hallinnointiin kuuluu avustuksen hakemiseen, myöntämiseen, maksamiseen, valvontaan ja takaisinperintään liittyviä tehtäviä.

Lakia on tarkoitus soveltaa yleisesti sisäasioiden rahastojen varoista rahoitettuihin hankkeisiin ja toimintaan riippumatta siitä, minkä ministeriön toimialaan avustettava hanke tai toiminta kuuluu. Laissa tarkoitettuja ohjelmia valmisteltaessa ja hallinnoitaessa varmistettaisiin, että eri hallinnonalojen kehittämistoimenpiteet täydentävät toisiaan eikä niissä ole päällekkäisyyksiä.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin sisäasioiden rahastojen varoista myönnettävään avustukseen, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä muuta johdu. Sisäasioiden rahastojen osalta ei ole tarkoitus ottaa käyttöön järjestelmää, jossa hallintoviranomainen myöntäisi kansallista vastinrahoitusta sisäasioiden rahastojen kautta saatavan Euroopan unionin rahoituksen ohella. Lailla myönnettäisiin siis ainoastaan Euroopan unionin talousarviosta Suomelle myönnettäviä sisäasioiden rahastojen varoja ohjelmakaudella 2021—2027. Laissa säädettäisiin avustuksen myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta. Ohjelmakautta 2021—2027 koskevista ohjelmista, niiden hallinnoinnista ja valvonnasta sekä varainhoidosta säädetään yleisasetuksessa. Rahastokohtaisissa erityisasetuksissa on kutakin rahastoa koskevia erityisiä säännöksiä. Yleisasetuksessa säädetään rahastoja koskevista yleisistä säännöistä, avustuksen periaatteista, rahoitustuen näkyvyydestä, avustusmuodoista ja teknistä apua koskevasta rahoituskehyksestä, kumppanuudesta, tiedottamisesta, viestinnästä, seurannasta, arvioinnista ja raportoinnista. Yleisesti Euroopan unionin ohjelmien varojen hallinnoinnista, valvonnasta ja seurannasta säädetään Euroopan unionin varainhoitoasetuksessa. Komissio tulee myös antamaan sisäasioiden rahastojen ohjelmia, toimien tarkastuksia, tukikelpoisten menojen korvaamista sekä kustannuksiin perustumatonta rahoitusta koskevia delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Ohjelmakauden 2014—2020 rahastojen hallinnointiin sekä rahastoista myönnettyyn ja mahdollisesti vielä myönnettävään tukeen sovelletaan jatkossakin ohjelmakauden 2014—2020 Euroopan unionin ja kansallisia säännöksiä.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtionavustuslakia koskeva viittaussäännös. Silloin kun ehdotettavassa laissa olisi jostakin seikasta erityissäännös, tulisi sitä soveltaa valtionavustuslain säännösten sijasta. Erityissäännökset johtuvat pääosin Euroopan unionin sääntelystä. Lakiehdotuksessa on muun muassa säädetty valtionavustuslakia tarkemmin toimivaltaiten viranomaisten tarkastusoikeudesta sekä tietojen saannista ja luovuttamisesta. Avustuksen hallinnoinnissa tulevat sovellettaviksi myös hallintomenettelyä ja viranomaisten toimintaa koskevat yleislait.

2 §. Määritelmät. Pykälän 1 kohdassa määriteltäisiin sisäasioiden rahastot. Sisäasioiden rahastoilla tarkoitettaisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/1147, jäljempänä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetus, perustettua turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/1149, jäljempänä sisäisen turvallisuuden rahastoasetus, perustettua sisäisen turvallisuuden rahastoa sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdenmukaisen rajaturvallisuuden rahaston osaksi annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/1148, jäljempänä rajaturvallisuuden

ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetus, perustettua rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälinettä.

Pykälän 2 kohdan mukaan sisäasioiden rahastojen varoilla tarkoitettaisiin Euroopan komission Euroopan unionin talousarviosta Suomelle myöntämiä sisäasioiden rahastojen varoja ohjelma-kaudella 2021—2027.

Pykälän 3 kohdan mukaan yleisasetuksella tarkoitettaisiin Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2021/1060.

Pykälän 4 kohdan mukaan ohjelmalla tarkoitettaisiin yleisasetuksen 21 artiklan mukaista turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetukseen perustuvaa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskevaa ohjelmaa, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen mukaista sisäisen turvallisuuden rahastoa koskevaa ohjelmaa sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetukseen perustuvaa rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälinettä koskevaa ohjelmaa.

Pykälän 5 kohdan erityistavoitteella tarkoitettaisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 3 artiklassa, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 3 artiklassa sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 3 artiklassa tarkoitettua tavoitetta.

Pykälän 6 kohdan operatiivisella tuella tarkoitettaisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 21 artiklassa, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 16 artiklassa sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 16 artiklassa tarkoitettua tukea;

Pykälän 7 kohdan temaattisella välineellä tarkoitettaisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 11 artiklan, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 8 artiklan sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 8 artiklan mukaisia määrärahoja;

Pykälän 8 kohdan hätäavulla tarkoitettaisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 31 artiklan, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 25 artiklan sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 25 artiklan mukaista tukea;

Pykälän 9 kohdan omarahoituksella tarkoitettaisiin avustuksen hakijan tai siirron saajan osuutta hankkeen tai toiminnan rahoituksesta, josta se vastaa itse. Omarahoitusosuus olisi siten avustuksen hakijan tai siirron saajan oman organisaation osuus hankkeen tai toiminnan rahoituksesta.

Pykälän 10 kohdan muulla julkisella rahoituksella tarkoitettaisiin ulkopuolista rahoitusta, jonka valtio, kunta tai muu julkisyhteisö osoittaa avustettavaan hankkeeseen tai toimintaan ilman välittömän vastikkeen saamista ja joka suoritetaan rahana avustuksen hakijalle. Muuhun julkiseen rahoitukseen ei sisälly tässä määritelmässä mahdollinen Euroopan unionin talousarviosta myönnetty avustus.

Pykälän 11 kohdan muulla yksityisellä rahoituksella tarkoitettaisiin ulkopuolista rahoitusta, jonka yksityisoikeudellinen yhteisö tai luonnollinen henkilö osoittaa avustettavaan hankkeeseen tai toimintaan ilman välittömän vastikkeen saamista ja joka suoritetaan rahana avustuksen hakijalle.

Pykälän 12 kohdan tuotolla tarkoitettaisiin hankkeeseen tai toimintaan kohdistuvia sekä siitä välittömästi aiheutuvia tuloja myynnistä, vuokrauksesta, palveluista, maksuista ja muista vastaavista lähteistä. Tuotolla ei tarkoitettaisi esim. erilaisia korvauksia, hyvityksiä, palautuksia taikka kustannusten oikaisuja, jotka vähennetään hankkeen yksittäisistä kustannuksista.

Pykälän 13 kohdan mahdollistavilla edellytyksillä tarkoitettaisiin yleisasetuksen artiklan 15 mukaisia edellytyksiä.

Pykälän 14 kohdan tuloksetyksellä tarkoitettaisiin yleisasetuksen artiklan 16 mukaista kehystä.

Pykälän 15 kohdan erityistoimella tarkoitettaisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 18 artiklassa, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 15 artiklassa sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 15 artiklassa tarkoitettua toimenpidettä.

Pykälän 16 kohdan yhteisellä erityistoimella tarkoitettaisiin useamman kuin yhden valtion hanketta, johon yksi tai useampi jäsenvaltio voi saada erityistoimeen tarkoitettua rahoitusta ohjelmaansa.

Pykälän 17 kohdan toimintaa ohjaavalla valtiolla tarkoitettaisiin sitä valtiota, jonka ohjelmaan vastuu yhteisen erityistoimen toteuttamisesta on kirjattu ja jolle on osoitettu unionin talousarviosta ohjelmaan määräraha erityistoimen toteuttamista varten.

Pykälän 18 kohdan osallistuvalla valtiolla tarkoitettaisiin sitä valtiota, jonka ohjelmaan osallistuminen yhteisen erityistoimen toteuttamiseen on kirjattu.

Pykälän 19 kohdan päätoteuttajalla tarkoitettaisiin yhteisen erityistoimen käynnistämisestä ja täytäntöönpanosta vastaavaa julkisyhteisöä tai yksityisoikeudellista oikeushenkilöä.

Pykälän 20 kohdan osatoteuttajalla tarkoitettaisiin yhteisen erityistoimen täytäntöönpanoon osallistuvaa julkisyhteisöä tai yksityisoikeudellista oikeushenkilöä.

Pykälän 21 kohdan kirjanpito toiminnolla tarkoitettaisiin yleisasetuksen 76 artiklan mukaista toimintaa.

Pykälän 22 kohdan siirron saajalla tarkoitettaisiin toimijaa, jolle avustuksen saaja siirtää edelleen osan hankkeen tai toiminnan avustuksesta.

3 §. Kumppanuus. Pykälän 1 momentin mukaan yleisasetuksen 8 artiklan mukainen kumppanuus tarkoittaa sisäasioiden rahastojen osalta kansallisesti sitä, että ohjelma ja toimeenpanosuunnitelma valmistellaan ja pannaan täytäntöön ja niitä seurataan sekä arvioidaan yhteistyössä kunkin sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta keskeisten ministeriöiden ja muiden viranomaisten, yhdistysten ja järjestöjen sekä muiden vastaavien tahojen kanssa. Säännöksen tarkoituksena on kansallisesti toteuttaa yleisasetuksen 8 artiklan mukaiset vaatimukset kumppanuusperiaatteen noudattamisesta. Kumppanuuden järjestäminen on annettu yleisasetuksessa jäsenvaltion tehtäväksi. Monitasoisen hallinnon periaatteiden mukaisesti jäsenvaltioiden on kuultava

kumppaneita ohjelmien valmistelussa ja täytäntöönpanossa. Kumppanuudessa tulisi olla mukana kaikki sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta keskeiset toimijat. Ohjelmaan ja ohjelman toimeenpanosuunnitelmaan sisältyy erityistavoitteita, jotka liittyvät useiden ministeriöiden toimialaan. Ohjelma ja toimeenpanosuunnitelma laadittaisiin tiiviissä yhteistyössä asianomaisten ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon sekä muiden relevanttien kumppaneiden kanssa. Yhtenä yhteistyön ulottuvuutena on pyrkiä varmistamaan, että eri ohjelmat ja niistä myönnettävä rahoitus täydentävät toisiaan. Ohjelman ja toimeenpanosuunnitelman valmistelussa ja toimeenpanossa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston osalta keskeisessä asemassa olisivat sisäministeriön lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, rahaston toimialueella toimivat alue- ja paikallishallinnon viranomaiset sekä muut relevantit viranomaiset, maahanmuuttajille suunnattuja erilaisia palveluita ja tukea tarjoavat yhdistykset ja järjestöt sekä työmarkkinaosapuolet. Sisäisen turvallisuuden rahaston osalta keskeisiä tahoja sisäministeriön ohella olisivat oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö sekä muut relevantit viranomaiset, yhdistykset ja järjestöt. Oikeusministeriö vastaa rikosentorjunnasta yleisesti mukaan lukien mm. korruptiontorjunta ja sillä on myös uhrin asemaan ja naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn liittyviä tehtäviä. Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat tulliasiat. Rajaturvallisuuden- ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen osalta keskeisinä tahoina sisäministeriön ohella olisivat ulkoministeriö, joka käsittelee viisumiasioita sekä valtiovarainministeriö, jonka toimialaan kuuluvat tulliasiat.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä kumppanuuteen kuuluvista tahoista ja kumppanuudesta eri tehtäviä hoidettaessa.

2 luku Ohjelma ja sen toimeenpanosuunnitelma

4 §. Ohjelma. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että sisäministeriö vastaa ohjelman valmistelusta. Ohjelmien valmistelussa noudatetaan yleisasetuksen säännöksiä. Yleisasetuksen 21 artiklassa säädetään, että jäsenvaltion on laadittava ohjelmia yhteistyössä 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen kumppanien kanssa, joilla rahastot pannaan täytäntöön tammikuun 1 päivästä 2021 joulukuun 31 päivään 2027 ulottuvalla kaudella. Euroopan unionin sisäasioiden rahastojen osalta jäsenvaltion on laadittava ohjelmat yleisasetuksen liitteessä V esitetyn ohjelmamallin mukaisesti. Yleisasetuksen 22 artiklassa on kuvattu ohjelmien yksityiskohtainen sisältö. Ohjelmassa kuvataan, miten jäsenvaltio kansallisesti pyrkii saavuttamaan rahaston tavoitteet. Ohjelmassa esitetään strategia, jonka mukaisesti ohjelmalla edistetään toimintapoliittisia tavoitteita ja sen tuloksista tiedotetaan. Ohjelman valmistelu tapahtuu sisäministeriössä virkatyönä sekä erilaisissa työryhmissä.

Euroopan unionin sisäasioiden rahastoista tuettavissa ohjelmissa on oltava erityistavoitteita. Jokaisessa ohjelmassa on esitettävä jäsenvaltion tärkeimpiä haasteita koskeva tiivistelmä, erityistavoitteita koskeva kuvaus myös tekninen apu mukaan lukien sekä rahoitussuunnitelma. Edelleen ohjelmassa on esitettävä toimet, jotka on toteutettava sen varmistamiseksi, että yleisasetuksen 8 artiklan mukaiset kumppanit osallistuvat ohjelman laatimiseen ja kumppanien rooli ohjelman toteuttamisessa, seurannassa ja arvioinnissa. Ohjelmassa on myös esitettävä yleisasetuksen 15 artiklan ja liitteen III mukaisesti horisontaalisten mahdollistavien edellytysten osalta arvio siitä, onko kyseinen mahdollistava edellytys täytynyt ohjelman toimittamispäivänä, ohjelman viestintää ja näkyvyyttä koskeva suunniteltu lähestymistapa sekä tieto hallintoviranomaisesta, tarkastusviranomaisesta ja elimestä, joka vastaanottaa komission suorittamat maksut. Ohjelmien erityistavoitteiden kuvauksen osalta yleisasetuksessa on vielä erityisiä vaatimuksia. Ohjelman ja erityistavoitteiden sisältöä koskevat vaatimukset sisältyvät rahastokohtaisiin asetuksiin. Sisäministeriö vastaisi ohjelman yhteensovittamisesta. Yhteensovittamisessa huolehdittaisiin siitä, että ohjelman ja rahaston tavoitteiden kannalta merkityksellisten Euroopan

unionin muiden ohjelmien mukaisesti toteutettavat toimenpiteet täydentävät toisiaan eikä niissä ole päällekkäisyyksiä.

Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Ehdotettavan lain 4 §:n mukainen ohjelma on perustuslain 67 §:n mukainen laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä asia, joka pitää käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa. Ohjelma on merkittävä kansallinen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämisen suunnittelun ja ohjauksen väline ja keskeinen väline sisäasioiden rahastojen kansallisessa toimeenpanossa. Sen vuoksi pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että valtioneuvosto hyväksyisi ehdotuksen ohjelmaksi ennen sen toimittamista komissiolle. Sisäministeriö esittelisi asian valtioneuvostossa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ohjelman muuttamisessa noudatettavasta kansallisesta menettelystä. Momentissa säädettäisiin, että ohjelmaa muutettaessa on 8 §:ssä tarkoitetun seurantakomitean hyväksyttävä hallintoviranomaisen tekemä ehdotus ohjelman muuttamisesta. Menettely vastaa yleisasetuksen 40 artiklan 2 kohdan d alakohtaa. Edelleen momentissa säädettäisiin, että muilta osin ohjelman muuttamisessa noudatetaan, mitä ohjelman valmistelusta säädetään. Ohjelman muuttaminen tehtäisiin käytännössä niin, että hallintoviranomainen valmistelisi esityksen ohjelman muuttamisesta kumppanuusperiaatetta noudattaen ja esittelisi sen seurantakomitealle. Seurantakomitea voisi esittää huomautuksia muutosesitykseen, jolloin se palautuisi takaisin hallintoviranomaisen valmisteluun. Saatuaan seurantakomitean hyväksynnän hallintoviranomainen toimittaisi esityksen ohjelman muuttamisesta valtioneuvoston yleisistunnon hyväksyttäväksi, jonka jälkeen esitys ohjelman muuttamisesta toimitettaisiin edelleen komission hyväksyttäväksi.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan, että sen estämättä mitä 2 ja 3 momentissa säädetään, sisäministeriö hyväksyy ehdotuksen ohjelman muuttamisesta 8 §:ssä mainitun seurantakomitean hyväksynnän jälkeen, jos ohjelman muuttaminen johtuu Euroopan komission erityistavoitteille suoraan kohdentamasta lisärahoituksesta, temaattisen välineen kautta osoitettavan rahoituksen lisäämisestä ohjelmaan taikka merkitykseltään vähäisestä muutoksesta. Sisäministeriö hyväksyisi siis tässä tapauksessa komissiolle toimitettavan ehdotuksen ohjelman muuttamisesta. Komission suoraan kohdentama lisärahoitus ohjelmaan ja temaattisen välineen kautta osoitettavan rahoituksen lisääminen olisivat sellaisia muutoksia, joissa ei tarvittaisi käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa ohjelman muutosesityksen tekemiselle. Temaattisen välineen kautta osoitettavaan rahoitukseen kuuluvat rahastokohtaisten asetusten mukaiset erityistoimet ja hätäapu sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston osalta asetuksen 19 ja 20 artiklojen mukaiset määrärahat. Erityistoimeen ja hätäapuun osoitettava rahoitus haettaisiin komissiolta etukäteen. Hallintoviranomainen vastaisi hakemuksen tekemisestä. Hakemisen yhteydessä noudatettaisiin valtioneuvoston määräystä asioiden käsittelystä raha-asiainvaliokunnassa. Kyse olisi määräyksen kohdan 2.8.2. mukaisesta Suomen Euroopan unionille tekemästä hakemuksesta rahoitus- tai muun tuen saamiseksi. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston 19 artiklan määrärahojen osalta määrärahan hakeminen Euroopan komissiolta perustuu eduskunnan vuosittain valtion talousarvion yhteydessä tekemään päätökseen pakolaiskiintiön suuruudesta. Komission suoraan ohjelmaan kohdentamalla lisärahoituksella tarkoitetaan tilanteita, joissa komissio lisää ohjelmaan lisärahoitusta tiettyihin erityistavoitteisiin suoraan ilman kansallista harkintavaltaa rahoituksen kohdennuksesta ohjelmassa. Momentissa säädetyissä tapauksissa kyse on tilanteista, joiden osalta muutosesityksen tekemisessä ei ole kansallista harkintavaltaa. Vastaava menettely on jo ohjelmakaudella 2014—2020 voimassa olevassa laissa komission ohjelmaan suoraan kohdentaman lisärahoituksen ja turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskevan asetuksen 19 ja 20 artiklan mukaista määrärahaa vastaavan määrärahan osalta. Seurantakomitea kytkettäisiin mukaan myös tällaisen muutoksen valmisteluun yleisasetuksen

40 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti. Seurantakomitea voisi esittää huomautuksia muutosesitykseen, jolloin se palautuisi takaisin hallintoviranomaisen valmisteluun. Momentissa säädettäisiin myös sisäministeriön mahdollisuudesta hyväksyä merkitykseltään vähäinen muutos. Merkitykseltään vähäinen muutos olisi muutos, joka ei ole valtioneuvostolain (175/2003) 12 §:ssä ja valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 4 §:ssä tarkoitettu yhteiskuntapoliittisesti ja taloudellisesti merkittävä asia. Mainittujen muutosten osalta hallintoviranomainen valmistelisi ja esittelisi asian seurantakomitealle ja seurantakomitean hyväksyttyä muutoksen, sisäministeriö hyväksyisi komissiolle toimitettavan ehdotuksen ohjelman muuttamisesta.

Yleisasetuksen 24 artiklan 5 kohdan mukaisesti jäsenvaltio voi ohjelmakauden aikana siirtää määrärahoja toimintalinjasta toiseen saman rahaston toimintalinjaan sellaisten toimintatyyppien välillä, joilla on sama prioriteetti, ja lisäksi määrän, joka on enintään 15 prosenttia toimintalinjan alkuperäisistä määrärahoista. Nämä siirrot eivät saa vaikuttaa edellisiin vuosiin. Näitä siirtoja ei pidetä yleisasetuksen mukaan huomattavina, eivätkä ne edellytä komission päätöstä ohjelman muuttamisesta. Siirtojen on oltava sääntelyyn perustuvien vaatimusten mukaisia. Seurantakomitea pitää kytkeä mukaan myös tähän työhön. Hallintoviranomainen valmistelisi esityksen siirrosta seurantakomitealle. Hallintoviranomainen voisi tehdä lopullisen päätöksen ohjelmaan liittyvistä siirroista yleisasetuksen artiklan 24 kohdan 5 mukaisesti saatuaan asiassa seurantakomitean hyväksynnän. Yleisasetus ei edellytä komission hyväksyntää siirrolle. Komissiolle ainoastaan ilmoitetaan siirrosta.

Komission hyväksyntää ei vaadita myöskään sellaisten puhtaasti toimituksellisten tai tekstinlaadinnallisten korjausten tekemiseen, jotka eivät vaikuta ohjelman toteuttamiseen. Näistä korjauksista on kuitenkin ilmoitettava komissiolle yleisasetuksen 24 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Tällaisten korjausten osalta seurantakomiteaa ei tarvitse kytkeä mukaan valmistelutyöhön. Hallintoviranomainen hyväksyisi toimituksellisten ja tekstinlaadinnallisten korjausten tekemisen ohjelmaan.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ohjelman ja sen muutosten valmistelusta.

5 §. Ohjelman toimeenpanosuunnitelma. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että sisäministeriö valmistelee 8 §:ssä tarkoitettua seurantakomiteaa kuultuaan ohjelman perusteella ehdotuksen ohjelmaa täytäntöön panevaksi toimeenpanosuunnitelmaksi. Toimeenpanosuunnitelman muuttamistarvetta tarkasteltaisiin vuosittain. Sisäministeriö vastaa toimeenpanosuunnitelman yhteensovittamisesta sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta merkityksellisten Euroopan unionin muiden rahoitusvälineiden ja ohjelmien kanssa. Sisäasioiden rahastoja koskeva EU-lainsäädäntö ei edellytä ohjelman toimeenpanosuunnitelmaa. Toimeenpanosuunnitelman tarkoituksena olisi tarkentaa käytännön tasolla ohjelmaa, jotta ohjelman täytäntöönpano olisi mahdollisimman tehokasta. Toimeenpanosuunnitelma noudattaisi tarkasti ohjelmassa tehtyjä linjauksia ja keskittyisi ainoastaan ohjelman täytäntöönpanotoimiin.

Momentissa mainitun yhteensovittamisen tarkoituksena on varmistaa, että eri rahastojen ohjelmien toimia koordinoitaisiin keskenään ja että eri ohjelmista avustettavat hankkeet ja toiminta täydentäisivät toisiaan. Kuten 4 §:ssä mainitun ohjelman valmistelussa, myös toimeenpanosuunnitelman valmistelussa olisi noudatettava yleisasetuksen artiklan 8 mukaista kumppanuusperiaatetta. Sisäasioiden rahastojen tavoitteiden kannalta keskeiset ministeriöt, niiden alainen hallinto ja muut viranomaiset, yhdistykset ja järjestöt sekä muut vastaavat tahot osallistuisivat siten myös toimeenpanosuunnitelman valmisteluun.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että sisäministeriö hyväksyy toimeenpanosuunnitelman. Toimeenpanosuunnitelma olisi asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa

annetun valtioneuvoston määräyksen kohdan 2.2.9 mukainen ministeriön päätettävä asia, joka tuotaisiin raha-asiainvaltiokunnan käsiteltäväksi kohdassa määritellyin edellytyksin. Toimeenpanosuunnitelmassa tarkennettaisiin ohjelman toimeenpanoa vuositason tasolla. Jos raha-asiainvaltiokunta ei puoltaisi sisäministeriön ehdotusta, noudatettaisiin valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 8 §:n mukaista menettelyä toimeenpanosuunnitelman hyväksymisessä. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaisessa menettelyssä säädetään, että valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee viranomaisten yhteistoimintaa koskevat asiat, joissa valtioneuvoston raha-asiainvaltiokunta ei puolla ministeriön ehdottamaa ratkaisua eikä ministeri luovu siitä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että toimeenpanosuunnitelma sisältää ainakin kuvauksen ohjelman erityistavoitteiden mukaisesti toteutettavista toimista, ohjelman toimeenpanon etenemisestä ja ohjelmaan sisältyvän rahoituksen tarkemmasta kohdentamisesta. Toimeenpanosuunnitelmassa seurattaisiin myös rahoituksen käytön ja ohjelman tavoitteiden toteumaa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että toimeenpanosuunnitelman muuttamisessa noudetaan, mitä sen valmistelusta ja hyväksymisestä säädetään. Sisäministeriö valmistelisi toimeenpanosuunnitelman muutoksen seurantakomiteaa kuultuaan.

Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus tarvittaessa antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä toimeenpanosuunnitelman valmistelussa noudatettavasta menettelystä sekä toimeenpanosuunnitelman sisällöstä ja muuttamisesta.

3 luku Ohjelman hallinnointi

6 §. Hallintoviranomainen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että sisäministeriö toimii yleisasetuksen 71 artiklassa tarkoitettuna sisäasioiden rahastojen ohjelman hallintoviranomaisena. Hallintoviranomaisen tehtävien hoitamisesta määrättäisiin ministeriön työjärjestyksessä. Hallintoviranomaisen tehtäviä hoitaisi ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö sekä hallinto- ja kehittämisosasto. Rahaston hallintoviranomaisen sisäisestä työnjaosta määrätään tarkemmin hallintoviranomaisen työjärjestyksessä.

Pykälän 2 momentissa avattaisiin tarkemmin hallintoviranomaisen tehtäviä. Hallintoviranomainen vastaisi ohjelman ja toimeenpanosuunnitelman muuttamisesta, täytäntöönpanosta, hallinnoinnista ja arvioinnista sekä kirjanpito-toiminnasta, mahdollistavien edellytysten arvioinnista, tuloskehyksen laatimisesta ja kehyksen määrittämismenetelmistä sekä ohjelman vuotuisesta tuloksellisuuden tarkastelusta. Lisäksi hallintoviranomainen vastaisi yleisasetuksen artiklassa 39 tarkoitettua seurantakomitean jäsenluettelon ja yleisasetuksen 69 artiklan 5 kohdan mukaisesti tietojen julkaisemisesta. Hallintoviranomainen vastaisi edelleen yleisasetuksen 69 artiklan 12 kohdan mukaisten sääntöjen vastaisuuksia koskevien tietojen ilmoittamisesta sekä seuraavista yleisasetuksen 69 artiklassa jäsenvaltiolle annetuista tehtävistä: yleisasetuksen liitteen VIII mukaisten arvioiden toimittamisesta, yleisasetuksen liitteen XI mukaisten keskeisten vaatimusten täyttämisen varmistamisesta omalta osaltaan, yleisasetuksen 69 artiklassa tarkoitettua seuranta-järjestelmän ja indikaattoreita koskevien tietojen laadusta, oikeellisuudesta ja luotettavuudesta, yleisasetuksen liitteen XIII mukaisten avustuksen jäljitysketjun osia koskevien asiakirjojen säilyttämisestä, tiedonvaihdon komission kanssa yleisasetuksen liitteen XV mukaisesti ja yleisasetuksen liitteen XVI mukaisen hallinnointi- ja valvontajärjestelmän kuvauksen tekemisestä ja päivittämisestä. Lisäksi hallintoviranomainen vastaisi muista sille osoitetuista tehtävistä, joista säädetään Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevassa lainsäädännössä ja ehdotettavassa laissa.

Yleisasetuksen 71 artiklassa säädetään, että jäsenvaltion on Euroopan unionin varainhoitoasetuksen soveltamiseksi yksilöitävä kunkin ohjelman osalta hallintoviranomainen ja tarkastusviranomainen. Yleisasetuksen 72 artiklan mukaan hallintoviranomainen vastaa ohjelman hallinnoinnista, jotta ohjelman tavoitteet voidaan toteuttaa. Artiklassa on listattu tarkemmin hallintoviranomaisen tehtäviä, joita ovat muun muassa avustettavien toimien valinta 73 artiklan mukaisesti, ohjelmien hallinnointi 74 artiklan mukaisesti, seurantakomitean työn tukeminen 75 artiklan mukaisesti ja seuranta, arviointia, varainhoitoa, varmennuksia ja tarkastuksia varten tarvittavien tietojen kirjaaminen ja tallentaminen sähköiseen järjestelmään. Yleisasetuksen 72 artiklassa on sisäasioiden rahastojen osalta säädetty, että tuettavien ohjelmien osalta kirjanpito toiminnon hoitaa hallintoviranomainen tai kirjanpito toiminto hoidetaan sen vastuulla. Pykälässä ehdotetaan, että hallintoviranomainen vastaisi kirjanpito toiminnon hoitamisesta. Kirjanpito toiminnon järjestäminen on uusi toiminto. Kirjanpito toiminto sisältää muun muassa maksatushakemusten laatimisen ja toimittamisen komissiolle yleisasetuksen 91 ja 92 artiklan mukaisesti sekä tilityksen laatimisen 98 artiklan mukaisesti ja kaikkia tilityksen osatekijöitä koskevien tietojen säilyttämisen sähköisessä tiedonvaihtojärjestelmässä. Kirjanpito toimintoon ei sisälly tarkastuksia avustuksen saajien tasolla.

Yleisasetuksen 15 artiklan mukaan jäsenvaltion on ohjelmaa valmistellessaan arvioitava, ovatko valittuun erityistavoitteeseen liitetyt mahdollistavat edellytykset täyttyneet. Kyse on jäsenvaltion tasolla sovellettavista ennakkoehdoista, joiden tulee toteutua. Jäsenvaltion on määriteltävä kussakin ohjelmassa tai ohjelman muutoksessa, mitkä mahdollistavat edellytykset ovat täyttyneet ja mitkä eivät ja annettava täyttymistä koskevat perustelut. Sisäasioiden rahastoja koskevat yleisasetuksen liitteessä III määritelty horisontaaliset mahdollistavat edellytykset ja niitä koskevat arviointikriteerit. Horisontaalisia mahdollistavia edellytyksiä sovelletaan kaikkiin erityistavoitteisiin. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin, että hallintoviranomainen vastaisi mahdollistavien edellytysten arvioinnista sisäasioiden rahastojen osalta.

Yleisasetuksen 16 artiklan mukaan jäsenvaltion on laadittava suoritusperusteinen kehys, jonka avulla ohjelman tuloksellisuutta sen täytäntöönpanon aikana voidaan valvoa ja arvioida ja jonka avulla siitä voidaan raportoida ja joka edistää rahastojen yleisen tuloksellisuuden mittaamista. Artiklan mukaan tuloskehys muodostuu rahastokohtaisissa asetuksissa säädettyihin erityistavoitteisiin liittyvistä tuotos- ja tulosindikaattoreista, vuoden 2024 loppuun mennessä saavutettavista välitavoitteista tuotosindikaattorien osalta sekä vuoden 2029 loppuun mennessä saavutettavista tavoitteista tuotos- ja tulosindikaattorien osalta. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin, että hallintoviranomainen vastaisi tuloskehysten laatimisesta sisäasioiden rahastojen osalta. Yleisasetuksen 17 artiklan mukaan jäsenvaltio vastaa tuloskehysten määrittämismenetelmästä. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin, että hallintoviranomainen vastaisi kehysten määrittämismenetelmästä.

Yleisasetuksen 41 artiklassa on mainittu komission ja jäsenvaltion vuotuinen tuloksellisuuden tarkastelu. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin, että hallintoviranomainen vastaisi vuotuisesta tuloksellisuuden tarkastelusta sisäasioiden rahastojen osalta.

Yleisasetuksessa on hallintoviranomaiselle annettu lisäksi tehtäviä, jotka liittyvät muun muassa tietojen toimittamiseen (artikla 42), ohjelmien arviointiin (artikla 44), näkyvyys- ja viestintätoimiin (artiklat 47 ja 48) sekä hallintoviranomaisen vastuualueeseen rahastojen täytäntöönpanon ja ohjelmia koskevan viestinnän avoimuuden osalta (artikla 49). Yleisasetuksen 73 artiklan mukaan hallintoviranomaisen on vahvistettava toimien valintaa varten perusteet ja menettelyt, jotka ovat syrjimättömiä ja avoimia ja joilla varmistetaan 73 artiklan asettamat vaatimukset. Yleisasetuksen 74 artiklassa on tarkemmat säännökset hallintoviranomaisen suorittamasta ohjelman hallinnoinnista.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus tarvittaessa antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä hallintoviranomaisen tehtävistä.

7 §. Tarkastusviranomainen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtiovarainministeriö toimii yleisasetuksen 71 artiklassa tarkoitettuna sisäasioiden rahastojen ohjelman tarkastusviranomaisena. Tarkastusviranomaisen tehtävästä vastaisi valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että tarkastusviranomainen vastaisi yleisasetuksen liitteen XI mukaisten hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevien keskeisten vaatimusten täyttämisen varmistamisesta omalta osaltaan. Liitteen XI mukaisesti tarkastusviranomaisen vastuulla on mm. asianmukaisten järjestelmätarkastusten tekeminen, toimien asianmukaiset tarkastukset, joilla tarkoitetaan tuettujen toimien ja niiden menojen tarkastusta otannan perusteella, asianmukaiset tilintarkastukset sekä asianmukaiset menettelyt luotettavan tarkastuslausunnon antamiseksi ja vuotuisen tarkastuskertomuksen laatimiseksi. Tarkastusviranomainen arvioi hallinto- ja valvontajärjestelmän toiminnan tehokkuutta liitteen XI taulukon 2 mukaiseen luokitteluun perustuen. Momentissa säädettäisiin edelleen, että tarkastusviranomainen vastaisi myös tiedonvaihdesta komission kanssa yleisasetuksen liitteen XV mukaisesti. Lisäksi momentissa säädettäisiin, että tarkastusviranomainen vastaisi niistä tehtävistä, joista Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevassa lainsäädännössä ja ehdotettavassa laissa säädettäisiin. Yleisasetuksen 71 artiklan kohdassa 2 säädetään, että tarkastusviranomaisen on oltava julkinen viranomainen, joka on toiminnallisesti riippumaton tarkastuksen kohteista. Yleisasetuksen 77 artiklassa säädetään, että tarkastusviranomaisen vastuulla on suorittaa järjestelmätarkastuksia ja toimien tarkastuksia, joilla tarkoitetaan tuettujen toimien ja niiden menojen tarkastuksia sekä tilintarkastuksia, jotta se voi tarjota komissiolle riippumattoman varmuuden hallinnointi- ja valvontajärjestelmien tehokkaasta toiminnasta ja komissiolle toimitettuun tilitykseen sisältyvien menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Järjestelmätarkastukset tarkoittavat rahaston hallintojärjestelmän tarkastamista, eli lähinnä hallintoviranomaisen ja sen hoitaman kirjanpito toiminnon hallinnointi- ja valvontajärjestelmän tarkastamista. Tarkastustyö on toteutettava kansainvälisesti hyväksytyjen tilintarkastusstandardien mukaisesti. Tarkastusviranomaisen on laadittava ja toimitettava komissiolle varainhoitoasetuksen mukainen vuotuinen tarkastuslausunto sekä vuotuinen valvontakertomus, joka täyttää Euroopan unionin varainhoitoasetuksen vaatimukset.

Yleisasetuksen 78 artiklassa säädetään, että tarkastusviranomaisen on laadittava hallintoviranomaista kuultuaan riskinarviointiin perustuva tarkastusstrategia, jossa otetaan huomioon 69 artiklan 11 kohdassa tarkoitettu hallinnointi- ja valvontajärjestelmän kuvaus ja joka kattaa järjestelmätarkastukset ja toimien tarkastukset. Tarkastusstrategiaan on sisällyttävä juuri nimettyjen hallintoviranomaisten ja kirjanpito toiminnosta vastaavien viranomaisten järjestelmätarkastuksia, jotka on toteutettava 21 kuukauden kuluessa päätöksestä hyväksyä ohjelma tai ohjelmanmuutos, jossa viranomainen nimetään. Tarkastusstrategia on laadittava liitteessä XXII esitetyn mallin mukaisesti, ja sitä on päivitettävä vuosittain sen jälkeen, kun ensimmäinen vuotuinen valvontakertomus ja tarkastuslausunto on toimitettu komissiolle. Se voi kattaa yhden tai useamman ohjelman.

Yleisasetuksen 79 artiklassa on tarkempia säännöksiä toimien tarkastuksista. Yleisasetuksen 80 artiklassa säädetään yhden tarkastuksen periaatteesta ja suhteellisuusperiaatteesta, kun komissio ja tarkastusviranomainen määrittävät unionin talousarviolle aiheutuvan riskin tasoja. Kyse on siitä, että komission ja tarkastusviranomaisen pitäisi tarkastusta tehdessään ensisijaisesti käyttää yleisasetuksen 72 artiklan 1 kohdan e alakohdassa mainittuja tietoja mukaan lukien hallinnon tarkastusten tuloksia ja pyydettyä vasta näiden tietojen jälkeen mahdollisia lisätietoja tuensajilta, jos se nähdään tarpeelliseksi. Sisäasioiden rahastojen osalta säädetään 80 artiklan 3 koh-

dassa, että kun toimien tukikelpoisten menojen kokonaismäärä on enintään 200 000 euroa tarkastusviranomaisen tai komissio tarkastaa toimen ainoastaan kerran ennen sitä tilivuotta koskevan tilityksen toimittamista, jonka aikana toimi on saatettu päätökseen. Yleisasetuksessa säädetään edelleen, että tarkastusviranomaisen tai komissio tarkastaa muut toimet ainoastaan kerran kutakin tilivuotta kohden ennen sitä tilivuotta koskevan tilityksen toimittamista, jonka aikana toimi on saatettu päätökseen. Komissio tai tarkastusviranomaisen ei tarkasta toimia tietynä vuonna, jos tilintarkastustuomioistuin on jo suorittanut tarkastuksen kyseisenä vuonna, edellyttäen, että komissio tai tarkastusviranomaisen voi käyttää tilintarkastustuomioistuimen näitä toimia koskevan tarkastustyön tuloksia omien tehtäviensä hoitamiseen. Yhden tarkastuksen periaatteesta riippumatta, mikä tahansa toimi voidaan tarkastaa useammin kuin kerran, jos tarkastusviranomaisen katsoo ammatillisen harkintansa perusteella, että muutoin ei ole mahdollista laatia pätevää tarkastuslausuntoa.

Hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tehtävät on eriytettävä yleisasetuksen 71 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Yleisasetuksen 71 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jäsenvaltion on huolehdittava tehtävien erottamista koskevan periaatteen noudattamisesta ohjelmasta vastavien viranomaisten välillä ja niiden sisällä. Hallintoviranomaistehtävä ehdotetaan sijoitettavaksi sisäministeriöön ja tarkastusviranomaistehtävä valtiovarainministeriöön.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus tarvittaessa antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä tarkastusviranomaisen tehtävistä ja tehtävien järjestämisestä.

8 §. Seurantakomitea. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto asettaisi ohjelmalle seurantakomitean ja päättäisi sen kokoonpanosta. Ehdotettava menettely vastaisi valtioneuvoston ohjesäännön 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista menettelyä. Jokaiselle sisäasioiden rahaston ohjelmalle asetettaisiin ohjelmakaudelle oma seurantakomiteansa. Seurantakomiteassa ovat edustettuina ne 3 §:n 1 momentissa tarkoitetut tahot, joilla on keskeinen merkitys sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta. Seurantakomitean kokoonpanossa noudatetaan yleisasetuksen artiklan 8 asettamia vaatimuksia kumppanuudesta. Sisäministeriö päättäisi muutoksista seurantakomitean jäsenistössä. Sisäministeriön toimivalta perustuisi valtioneuvoston ohjesäännön 9 §:n mukaiseen toimivaltaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin seurantakomitean tehtävistä. Seurantakomitea hoitaisi sille yleisasetuksen 40 artiklassa säädettyt tehtävät. Edelleen pykälässä säädettäisiin, että seurantakomitea osallistuu 5 §:ssä tarkoitetun toimeenpanosuunnitelman valmisteluun, muuttamiseen, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin. Yleisasetuksen 40 artiklassa säädetään, että seurantakomitean tehtävänä on tarkastella 1) edistymistä ohjelman toteuttamisessa ja sen välitavoitteiden ja tavoitteiden toteutumisessa, 2) ongelmia, jotka vaikuttavat ohjelman tuloksellisuuteen ja toimenpiteitä niiden ratkaisemiseksi, 3) ohjelman vaikutusta aiheellisissa maakohtaisissa suosituksissa yksilöityihin haasteisiin, jotka liittyvät ohjelman toteuttamiseen, 4) edistymistä arviointien toteuttamisessa ja niitä koskevien yhteenvetojen laatimisessa sekä havaintojen johdosta mahdollisesti toteutettavissa toimissa, 5) viestintätoimien ja näkyvyyttä lisäävien toimien toteutusta, 6) tilanteen mukaan edistymistä strategisesti merkittävien toimien toteuttamisessa, 7) mahdollistavien edellytysten täyttymistä ja niiden soveltamista koko ohjelmakauden ajan sekä 8) tilanteen mukaan edistymistä julkisten laitosten, kumppaneiden ja tuensaajien hallinnollisten valmiuksien kehittämisessä. Edelleen seurantakomitean tehtävänä on hyväksyä toimien valinnassa käytettävät menetelmät ja kriteerit ja niihin tehtävät muutokset, ohjelmien vuotuinen tuloksellisuuskertomus, arviointisuunnitelma ja siihen tehtävät muutokset sekä ohjelman muuttamista koskevat hallintoviranomaisen tekemät ehdotukset ja yleisasetuksen 24 artiklan 5 kohdan ja 26 artiklan siirtoja koskevat ehdotukset. Seurantakomitealla tulee olemaan aiempaa merkittävämpi asema ohjelmaa muutettaessa. Yleisasetuksen mukaisesti seurantakomitea hyväksyy

tietyissä tilanteissa ohjelman muutokset. Seurantakomitean tehtävä ei ole jatkossa osallistua yksittäisten avustettavien toimien valintaan. Hallintoviranomainen vastaa toimien valinnasta yleisasetuksen 73 artiklan mukaisesti. Yleisasetuksen 40 artiklan mukaisesti seurantakomitea voi myös antaa hallintoviranomaiselle suosituksia muun muassa toimista, joilla vähennettäisiin avustuksen saajien hallinnollista taakkaa.

Pykälän 3 momentin mukaan seurantakomitean jäsenen tämän toimiessa tässä laissa tarkoitetuissa tehtävissä sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että seurantakomitea vahvistaa itse oman työjärjestyksensä. Yleisasetuksen 38 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kukin seurantakomitea vahvistaa oman työjärjestyksensä. Työjärjestyksessä tulee huomioida esteellisyysäännökset ja avoimuusperiaatteen noudattaminen. Työjärjestyksessä määrättäisiin seurantakomitean kokouksista, asian käsittelystä seurantakomiteassa, sen päätöksentekomenettelyistä sekä sen mahdollisuudesta kuulla asiantuntijoita. Työjärjestyksessä seurantakomitea voisi esimerkiksi päättää kirjallisen menettelyn käyttämisestä päätöksentekomenettelyn yhteydessä. Momentissa säädettäisiin, että seurantakomitean päätökseksi tulee kanta, jota kaksi kolmannesta äänestäneistä on kannattanut.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että seurantakomitean toimikausi alkaisi viimeistään kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun komissio on hyväksynyt 4 §:ssä tarkoitetun ohjelman. Yleisasetuksen 38 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on perustettava ohjelman toteuttamista seuraava komitea kolmen kuukauden kuluessa päivästä, jona jäsenvaltiolle ilmoitettiin ohjelman hyväksymispäätöksestä. Seurantakomitean toimikausi päättyisi, kun Euroopan komissio on hyväksynyt turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 35 artiklan, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 30 artiklan taikka rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 29 artiklan mukaisen viimeisen vuotuisen tuloksellisuuskertomuksen. Edelleen momentissa säädettäisiin, että toimikautta voidaan jatkaa, jos seurantakomitean tehtävien hoitaminen sitä vaatii.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä seurantakomitean tehtävistä ja kokoonpanosta. Kokoonpanon osalta asetuksessa annettaisiin tarkempia säännöksiä mm. siitä, miten seurantakomitean vaihtuvien jäsenten osalta meneteltäisiin.

4 luku **Avustusmenettely**

9 §. Avustuksen saaja. Pykälän 1 momentin mukaan avustusta voitaisiin myöntää julkisyhteisölle tai yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle. Avustusta ei voitaisi myöntää luonnolliselle henkilölle taikka toiminimelle. Rahastokohtaisissa asetuksissa on rahastojen suoran ja välillisen hallinnoinnin osalta säädetty, että luonnolliset henkilöt eivät ole tukikelpoisia rahastoista avustettaviin toimiin, vastaava sääntö ulotettaisiin koskemaan ohjelmien rahoitusta. Yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä ovat kauppaoikeudelliset yhteisöt, kuten osakeyhtiöt ja osuuskunnat, samoin kuin siviilioikeudelliset yhteisöt, joita ovat yhdistykset ja säätiöt. Avustus hankkeen tai toiminnan toteuttamiseen myönnettäisiin yhdelle avustuksen saajalle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että avustuksen saajalla on oltava riittävät taloudelliset ja muut edellytykset toteuttaa hanke tai toiminta. Vaatimus luo hallintoviranomaiselle oikeuden ja velvollisuuden tarkistaa avustuksen hakijan taloudellista asemaa siten, että se voi varmistua siitä, että hakijalla on koko sen ajanjakson, jolle avustus myönnetään, taloudelliset edellytykset toteuttaa hanke tai toiminta. Muilla edellytyksillä tarkoitetaan esimerkiksi hakijan hallinnollisia tai osaamiseen liittyviä edellytyksiä hankkeen tai toiminnan toteuttamiseen. Avustuksen saajalla

olisi lisäksi oltava edellytykset vastata hankkeella aikaan saadun tai avustetun toiminnan jatkuvuudesta avustuksen myöntämisen päätyttyä, ellei se hankkeen tai toiminnan luonteen vuoksi olisi tarpeetonta. Tarkoituksena on vahvistaa hankkeilla aikaansaatuisten toimintojen ja tulosten ja avustetun toiminnan pidempiaikaista vaikuttavuutta. Jatkuvuutta ei edellytettäisi, jos hanke on kertaluontoinen kuten esimerkiksi selvitys tai kokeilu, joihin perustuvaa toiminnan jatkamista olisi harkittava erikseen tapauskohtaisesti tai jos hankkeen tai toiminnan luonne on muutoin sellainen, että toiminnan jatkuvuus ei ole tarkoituksenmukaista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että avustus yhteiseen erityistoimeen voidaan myöntää päätoteuttajalle.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä avustuksen saajasta.

10 §. Avustuslajit. Pykälän 1 momentin mukaan avustus voitaisiin myöntää erityisavustuksena tai kohdennettuna yleisavustuksena. Sisäasioiden rahastoissa sovellettavaksi tulisivat valtionavustuslain mukaiset avustuslajit erityisavustus ja yleisavustus. Erityisavustus voitaisiin myöntää sisäasioiden rahastoissa hankeavustuksena. Yleisavustus voitaisiin myöntää kohdennettuna yleisavustuksena, joka kohdistuu tiettyyn osaan avustuksen saajan toiminnasta, koska rahastokohtaisissa asetuksissa määritellään operatiivisen tuen eli yleisavustustyyppisen avustuksen käyttökohteet näissä rahastoissa. Yleisavustusta ei näin voitaisi myöntää avustuksen saajan toimintaan yleisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan erityisavustus voitaisiin myöntää hankeavustuksena kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen, tai avustuksena aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan. Erityisavustus voitaisiin myöntää myös muuhun tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen. Ohjelmakaudella 2021—2027 avustusta tulnaisiin myöntämään edelleen pääasiassa erityisavustuksina hankkeisiin. Hankeavustusta myönnettäisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 15 artiklan 1 ja 3 kohtien mukaisiin hankkeisiin, 2 kohdan mukaisiin erityistoiimiin ja 5 kohdan mukaiseen hätäapuun, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 12 artiklan 1 ja 3 kohtien mukaisiin hankkeisiin, 2 kohdan mukaisiin erityistoiimiin ja 5 kohdan mukaiseen hätäapuun ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 12 artiklan 1, 3 ja 5 kohtien mukaisiin hankkeisiin, 2 kohdan mukaisiin erityistoiimiin ja 6 kohdan mukaiseen hätäapuun.

Pykälän 3 momentin mukaan kohdennettua yleisavustusta voitaisiin myöntää tiettyyn osaan avustuksen saajan toiminnasta. Kohdennettuna yleisavustuksena voitaisiin myöntää vain operatiivista tukea. Luonteeltaan operatiivinen tuki on yleisavustusta, joka on kohdennettu tiettyyn osaan avustuksen saajan toiminnasta. Ohjelmakaudella 2021—2027 operatiivinen tuki on avustusmuotona turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastossa, sisäisen turvallisuuden rahastossa sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineessä. Operatiiviseen tukeen ohjelmassa kohdennettua määrärahaa voitaisiin käyttää tukemaan viranomaisia, jotka vastaavat sellaisten tehtävien suorittamisesta ja palvelujen tarjoamisesta, jotka muodostavat unionin hyväksi suoritettavan julkisen palvelun, kuten turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 21 artiklassa, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 16 artiklassa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 16 artiklassa säädetään. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 15 artiklan 4 kohdan, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 12 artiklan 4 kohdan ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 12 artiklan 4 kohdan mukaisesti operatiivisella tuella voidaan kattaa näiden tehtävien ja palvelujen suorittamisesta aiheutuneita avustuskelpoisia kustannuksia täysimääräisesti. Tällaisia olisivat esimerkiksi kyseisiin tehtäviin tai palveluihin liittyvät henkilöstökustannukset tai välineistön huolto- tai korjaamiskustannukset.

11 §. *Avustuksen myöntämisen edellytykset.* Pykälässä säädettäisiin avustuksen myöntämisen edellytyksistä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että avustettava hanke tai toiminta on ohjelman ja toimeenpanosuunnitelman mukainen ja se edistää Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevassa lainsäädännössä, ohjelmassa ja toimeenpanosuunnitelmassa asetettuja tavoitteita. Edelleen momentissa säädettäisiin, että avustettavan hankkeen tai toiminnan tarkoituksena on muu kuin taloudellisen edun tuottaminen avustuksen saajalle. Euroopan unionin varainhoitoasetuksen 192 artiklan mukaan avustuksen tarkoituksena tai tuloksena ei saa olla voiton tuottaminen avustuksen saajan toimen tai työohjelman puitteissa (voiton tuottamisen kieltävä periaate). Varainhoitoasetuksen periaatetta sovelletaan unionin rahoitukseen suoran ja välillisen hallinnon osalta. Samaa periaatetta sovelletaan sisäasioiden rahastoissa. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä olisi myös se, että avustettava hanke tai toiminta täyttää seurantakomitean vahvistamat valinnassa käytettävät valintaperusteet.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että avustusta ei myönnetä, jos avustuksen hakija on olennaisesti laiminlyönyt velvollisuuksiaan suorittaa veroja tai lakisääteisiä maksuja tai hakijalla on olennaisia maksuhäiriöitä, ellei avustuksen myöntämistä pidetä erityisistä syistä tarkoituksenmukaisena. Lähtökohtana harkinnanvaraisia avustuksia myönnettäessä on se, että avustuksen saaja on hoitanut asianmukaisesti julkisoikeudelliset ja yksityisoikeudelliset velvoitteensa. Avustusta voitaisiin kuitenkin myöntää, jos velvoitteiden laiminlyönti olisi vain vähäistä. Vähäisyyttä koskeva arviointi olisi tehtävä tapauskohtaisesti, mutta arviossa nojattaisiin laiminlyönnin todenneen viranomaisen arvioon laiminlyönnin luonteesta. Tällöin laiminlyönnin vähäisyyttä voitaisiin arvioida esimerkiksi euromääräisesti huomioiden kuitenkin myös laiminlyönnin toistuvuus tai ilmeinen tietoisuus laiminlyönnistä. Lisäksi avustuksen saajan oma-aloitteisuudella laiminlyöntinsä korjaamisessa voisi olla merkitystä. Avustusta voisi erityisestä syystä myöntää myös silloin, kun velvoitteiden laiminlyönti olisi olennaista, mutta velvoitteiden hoitamisesta olisi tehty esimerkiksi sitova maksusuunnitelma, jota olisi jo jonkin aikaa noudatettu. Lisäksi avustusta voisi erityisestä syystä myöntää myös silloin, kun velvoitteiden laiminlyönti olisi olennaista poikkeuksellisista olosuhteista johtuen ja hakija olisi esittänyt riittävän selvityksen vireillä olevasta maksusuunnitelmasta. Poikkeuksellisella olosuhteella tarkoitettaisiin muun muassa ennalta arvaamattomia ja äkillisiä olosuhdemuutoksia, joihin ei ole voitu varautua. Avustuksen myöntäminen olennaisten velvoitteiden laiminlyöntien tapauksissa olisi kuitenkin hyvin poikkeuksellista ja olisi aina perustuttava tapauskohtaiseen perusteltuun ja dokumentoituun arviointiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä avustuksen myöntämisen edellytyksistä.

12 §. *Avustuksen siirtäminen toiselle avustettavan hankkeen tai toiminnan toteuttamista varten.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että hallintoviranomainen voi päättää, että avustuksen saaja voi siirtää osan hankkeen tai toiminnan toteuttamista varten myönnetystä avustuksesta sellaiselle julkisyhteisölle tai yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle, joka täyttää tässä laissa avustuksen saajalle asetetut edellytykset. Avustuksen siirtämisestä tehtäisiin merkintä avustuspäätökseen. Avustuksen siirtämisellä tarkoitettaisiin tietyn rahamääräisen osan siirtämistä. Avustuksen saajan velvollisuuksia tai oikeuksia ei olisi tarkoitus siirtää. Siirtämisellä ei tarkoiteta julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön alaan kuuluvia avustettavan hankkeen tai toiminnan toteuttamiseksi suoritettavia tavara- tai palveluhankintoja. Tämä tarkoittaisi sitä, että avustuksen siirtämisellä ei saa kiertää julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä. Siirron saajan tulisi olla sellainen julkisyhteisö tai yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, joka täyttää laissa avustuksen saajalle asetetut edellytykset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että siirron edellytyksenä on, että avustuksen saajan käyttöön jää merkittävä osuus avustuksesta. Merkittävä osuus määräytyy hanke- tai toimintakohtaisesti, riippuen etenkin siitä, miten laajoista toimintokokonaisuuksista siirron saaja vastaa hankkeessa tai toiminnassa. Merkittävää osuutta ei ole haluttu laissa tarkemmin määrittää, koska se saattaa vaihdella huomattavasti hankkeesta tai toiminnasta riippuen. Avustusta ei siis kuitenkaan saa siirtää kokonaan. Edelleen siirron edellytyksenä olisi, että siirron saajan on itse osallistuttava omarahoituksellaan hankkeesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen, jollei avustusta ole myönnetty operatiivisena tukena tai hätäapuna tai muuna Euroopan unionin talousarviosta täysimääräisenä myönnettävissä olevana avustuksena taikka poikkeamiseen ole muuten hankkeen luonteen vuoksi perusteltua syytä. Operatiivinen tuki ja hätäapu myönnetään siten, että se kattaa hankkeen tai toiminnan hyväksyttävien kustannusten täyden määrän. Sen vuoksi ei ole tarpeen säätää siirron saajan omaa rahoitusta koskevasta edellytyksestä. Samoin poikkeuksen muodostaisi muu Euroopan unionin talousarviosta täysimääräisenä myönnettävissä oleva avustus. Tällöin olisi kyse Euroopan unionin talousarviosta jäsenvaltiolle rahaston ohjelmaan myönnettävästä lisärahoituksesta, joka on jonkin EU-säädöksen nojalla korvamerkitty tiettyyn tarkoitukseen ja jonka osalta kyseisessä säädöksessä todetaan, että rahoitus voi kattaa täysimääräisesti hyväksyttävät kustannukset. Tällaista rahoitusta on muun muassa rajanturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 12 artiklan 5 kohdan mukainen rahoitus. Siirron saajan tulisi lähtökohtaisesti itse omalla rahoituksellaan osallistua hankkeesta aiheutuviin kustannuksiin, jollei poikkeamiseen ole hankkeen luonteen vuoksi perusteltua syytä. Omarahoitusosuus sitouttaa siirron saajaa hankkeeseen. Vaatimuksesta voidaan kuitenkin jous-taa, esimerkiksi jos tehtävien tai vastuiden jaon vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että siirron saajalta ei vaadittaisi omarahoitusosuutta tai tilanteessa, jossa pienemmän toimijan ei ole tarkoituksenmukaista tuoda hankkeeseen omaa rahoitusta, mutta sen asiantuntemus olisi kuitenkin tärkeä hankkeen toteuttamiseksi. Kolmantena siirron edellytyksenä momentissa mainittaisiin se, että avustuksen siirtäminen on hankkeen tai toiminnan toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista.

Pykälän 3 momentin mukaan avustuksen saajan on ennen siirtoa, siirron saajan kanssa laadittavien sopimuksin varmistettava, että siirron saaja täyttää avustuksen myöntämiselle, maksamiselle ja tarkastamiselle asetetut edellytykset ja että siirron saaja sitoutuu noudattamaan avustuksen käytölle asetettuja ehtoja. Sopimuksen tulee sisältää osapuolten perustietojen lisäksi ainakin kunkin osapuolen tehtävät, vastuut ja roolin hankkeessa tai toiminnan toteuttamisessa. Sopimuksesta pitää ilmetä myös hankkeen tai toiminnan tulosten hyödyntäminen sekä rahoituksen kulku ja siirrettävä euromäärä. Sopimus olisi laadittava kaikkien siirron saajien kanssa. Jos avustus päätettäisiin periä takaisin, avustuksen saaja vastaisi avustuksen siirrosta huolimatta sen maksamisesta korkoineen takaisin hallintoviranomaiselle. Vaikka osa avustuksesta olisi siirretty, olisi avustuksen saaja edelleen vastuussa hankkeen tai toiminnan asianmukaisesta toteuttamisesta ja ehtojen noudattamisesta suhteessa hallintoviranomaiseen. Hallintoviranomaisella, tarkastusviranomaisella ja Euroopan unionin toimielimillä olisi myös oikeus tarkastaa siirron saajan toimintaa vastaavalla tavalla kuin avustuksen saajan toimintaa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä avustuksen siirtämisen edellytyksistä ja menettelystä.

13 §. Hyväksyttävät kustannukset. Pykälän 1 momentin mukaan avustusta voitaisiin myöntää avustettavasta hankkeesta tai toiminnasta aiheutuviin, hallintoviranomaisen hyväksymän, avustettavaa hanketta tai toimintaa koskevan kustannusarvion ja rahoitussuunnitelman sekä hanketai toimintasuunnitelman mukaisiin hyväksyttäviin kustannuksiin, jotka täyttävät yleisasetuksen 63 artiklassa ja ehdotettavassa laissa säädetyt edellytykset. Yleisasetuksen 63 artiklan mukaan menojen tukikelpoisuus määritetään kansallisten sääntöjen perusteella, paitsi jos yleisasetuksessa taikka rahastokohtaisissa asetuksissa tai yleisasetuksen taikka rahastokohtaisten asetusten

perusteella on vahvistettu erityissääntöjä. Hyväksyttäviä kustannuksia määritettäessä huomioidaan yleisasetuksen 64 artiklassa mainitut tukeen kelpaamattomat kustannukset. Avustushakemukseen olisi sisällytettävä hankkeen tai toiminnan kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma, joihin olisi merkittävä kaikki hankkeen tai toiminnan kustannukset ja rahoitus. Hallintoviranomaisen hyväksyy avustuspäätöksessään hankkeen tai toiminnan kustannusarvion ja rahoitussuunnitelman, joita avustuksen saajan on noudatettava. Hallintoviranomaisen hyväksynnällä on merkitystä arvioitaessa sitä, onko avustuksen saaja noudattanut avustuspäätöksen ehtoja. Vaikka kustannukset ja rahoitus, niiden jakautuminen ja toteutusaika perustuvat hakuvaiheessa arvioon, tulee hankkeen tai toiminnan kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma laatia mahdollisimman täsmällisesti tuolloin käytettävissä olevaan tietoon perustuen. Kustannusarvion ja rahoitussuunnitelman lisäksi avustushakemukseen olisi sisällytettävä avustettavan hankkeen tai toiminnan suunnitelma. Siinä tulisi mainita muun muassa hankkeen tai toiminnan tavoitteet, niiden saavuttamiseksi tarvittavat toteuttamistoimet sekä arvio toteuttamisajasta. Suunnitelmassa tulisi myös esittää hankkeen tai toiminnan yhteys ohjelmaan ja toimeenpanosuunnitelmaan, josta sitä on haettu rahoitettavaksi, hankkeen tai toiminnan odotettavissa olevat tulokset ja vaikutukset sekä muut hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeelliset seikat. Suunnitelmaan olisi sisällytettävä myös tiedot siitä, miten avustettavaa toimintaa tai hankkeen tuloksena syntyvää toimintaa on tarkoitus jatkaa avustuksen myöntämisen päätyttyä, jollei tämä olisi toiminnan luonteen vuoksi tarpeetonta. Edelleen momentissa säädettäisiin, että yleisasetuksen 67 artiklan 1 kohdan mukaisia luontoissuorituksia ei voida käyttää rahastoista rahoitettavissa hankkeissa tai toiminnassa. Momentissa myös säädettäisiin, että hyväksyttävänä kustannuksina pidetään todellisia, avustuspäätöksen mukaisia, toteuttamisen kannalta tarpeellisia ja määrältään kohtuullisia kustannuksia. Kohtuullisuuden vaatimus on yleinen periaate EU-rahoituksen yhteydessä. Kustannusten kohtuullisuus on kaikessa hanketoiminnassa kaikilla hallinnonaloilla perusvaatimus. Hyväksyttävien kustannusten määrittelyn taustalla ovat moitteettoman varainhoidon periaatteen asettamat edellytykset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että hankkeen tai toiminnan kustannusarvioon merkittyjen hyväksyttävien kustannusten on oltava yhtä suuret kuin rahoitussuunnitelmaan merkitty avustettavan hankkeen tai toiminnan rahoitus.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että avustusta ei myönnetä kustannuksiin, jotka ovat syntyneet ennen avustuspäätöksen tekemistä, jollei perustellusta syystä muuta johdu. Tilanne, jossa esimerkiksi tiukan ulkopuolelta tulevan aikataulun vuoksi täytäntöönpanotoimiin tai muihin toimiin on ryhdyttävä, jotta voidaan täyttää viranomaiselle asetetut edellytykset tai välttyä vahingoilta, voisivat muodostaa perustellun syyn. Hätäapua lukuun ottamatta avustusta ei kuitenkaan myönnettäisi kustannuksiin, jotka ovat syntyneet ennen hakemuksen vireilletuloa. Lakiehdotuksen siirtymäsäännöksissä ehdotetaan säädettäväksi, 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 31 päivänä maaliskuuta 2022. Tätä noudatettaisiin kunkin rahaston ensimmäisen haun osalta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kustannusten tukikelpoisuudesta ja hyväksyttävyydestä sekä siitä, milloin ennen avustuspäätöksen tekemistä syntyneisiin kustannuksiin voidaan perustellusta syystä myöntää avustusta.

14 §. Avustuksen määrä ja avustusmuodot. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että avustus myönnetään yleisasetuksen 53 artiklassa, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 15 artiklassa, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 12 artiklassa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 12 artiklassa tarkoitettuun tavoin prosentuaalisena osuutena avustettavan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävistä kustannuksista

tosiasiallisesti aiheutuneisiin ja maksettuihin kustannuksiin, yksikkökustannuksiin tai kiinteämääräiseen rahoitukseen perustuen taikka kertakorvauksena. Avustus voitaisiin myöntää myös mainittujen avustusmuotojen yhdistelmänä. Avustus voitaisiin myöntää myös yleisasetuksen 53 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaisena kustannuksiin perustumattomana rahoituksena. Kustannuksiin perustumatonta rahoitusta voidaan käyttää, jos tällaista rahoitusta on sisällytetty yleisasetuksen 95 artiklan mukaisesti jäsenvaltion ohjelmaan.

Avustus myönnettäisiin yleisasetuksen 53 artiklassa, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahoitoasetuksen 15 artiklan 1—5 kohdissa, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 12 artiklan 1—3b kohdissa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 12 artiklan 1—6 kohdissa tarkoitettuun tavoin prosentuaalisena osuutena. Unionin talousarviosta maksettavan rahoituksen osuus hankkeen kaikista tukikelpoisista menoista on enintään 75 prosenttia. Unionin talousarviosta maksettavan rahoituksen osuus hankkeen kaikista tukikelpoisista kustannuksista voidaan eräiden rahastokohtaisissa asetuksissa määriteltujen erityistoimien osalta korottaa 90 prosenttiin. Lisäksi rahoituksen osuus voidaan korottaa 90 prosenttiin toimissa, jotka on määritelty turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahoitoasetuksen liitteessä IV, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen liitteessä IV ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen liitteessä IV.

Myönnettäessä avustusta prosentuaalisena osuutena avustettavan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävistä kustannuksista avustusta voitaisiin myöntää yleisasetuksen 53 artiklan 1 kohdan mukaisesti tosiasiallisesti syntyneisiin ja maksettuihin hyväksyttäviin kustannuksiin, yksikkökustannuksiin, kertakorvauksena tai kiinteämääräisenä rahoituksena. Yleisasetuksen 53 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti avustus voidaan myöntää avustuksen saajalle korvauksina, jotka kattavat toimien täytäntöönpanosta tosiasiallisesti aiheutuneet ja maksetut tukikelpoiset kustannukset mukaan luettuina luontoissuoritukset ja poistot. Sisäasioiden rahastoissa luontoissuorituksia ei voitaisi kuitenkaan sisällyttää tukikelpoisiin kustannuksiin 13 pykälän 1 momentin mukaisesti. Artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti avustus voidaan myöntää avustuksen saajalle lisäksi yksikkökustannuksina, c alakohdan mukaisesti kertakorvauksena tai d alakohdan mukaisesti kiinteämääräisenä rahoituksena. Näissä avustusmuodoissa avustuksen määrä lasketaan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävien kustannusten perusteella. Myönnettäessä avustusta kiinteämääräisenä rahoituksena tiettyä prosentuaalista osuutta sovelletaan yhteen tai useampaan kustannuslajiin. Kiinteämääräistä rahoitusta voitaisiin myöntää esimerkiksi hankkeen tai toiminnan välillisiin kustannuksiin. Myönnettäessä avustusta kertakorvauksena laskettaisiin avustuksen määrä prosentuaalisena osuutena hankkeen tai toiminnan avustuspäätöksen mukaisten toimenpiteiden kustannuksista.

Yleisasetuksen 53 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan avustusmuotoja voidaan yhdistää, jos jokainen niistä kattaa eri kustannuslajit tai jos niitä käytetään eri hankkeisiin, jotka muodostavat osan toimesta tai toimen peräkkäisiin vaiheisiin. Hallintoviranomainen voisi vahvistaa erikseen käyttöön otettavan yleisasetuksen 53 artiklan 1 kohdan f alakohdassa ja 95 artiklassa tarkoitettujen kustannuksiin perustumattoman rahoituksen ja siihen sovellettavat määrät. Yleisasetuksen 53 artiklan 2 kohdan mukaan silloin kun toimen kokonaiskustannukset ovat enintään 200 000 euroa unionin rahoitusosuus avustuksen saajalle myönnetään yksikkökustannusten, kertakorvausten tai kiinteämääräisen rahoituksen muodossa. Tällöin myönnettäessä rahoitusta kiinteämääräisenä rahoituksena voidaan artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti korvata ainoastaan ne kustannuslajit, joihin sovelletaan kiinteämääräistä rahoitusta. Lisäksi osallistujille maksetut korvaukset ja palkat voidaan korvata artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan tulisi ottaa kansallisesti käyttöön. Yleisasetuksen 53 artiklan 1 kohdan b, c ja d alakohtien mukaisiin avustusmuotoihin liittyvät määrät vahvistetaan jollakin artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Pykälän 2 momentin mukaan niissä pääsäännön mukaisissa tapauksissa, joissa prosentuaalisena osuutena myönnetty avustus ei saa kattaa hankkeen hyväksyttävien kustannusten täyttä määrää, edellytettäisiin, että hakija itse osallistuisi hankkeesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen omarahoituksellaan, jollei tästä poikkeamiseen ole hankkeen luonteen vuoksi perusteltua syytä. Vaatimus omarahoitusosuudesta sitouttaa hakijaa hankkeen toteuttamiseen. Hallintoviranomainen voisi kuitenkin omarahoituksen sijasta hyväksyä omarahoitusosuutta korvaavaa muuta julkista tai yksityistä rahoitusta, jos se hankkeen luonteen vuoksi olisi perusteltua. Lähtökohta kuitenkin olisi, että omarahoitusosuuden puuttuminen olisi poikkeus pääsäännöstä. Poikkeuksena voisivat olla esim. hankkeet, joissa tehtävien tai vastuiden jaon vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että hakijataholta ei vaadittaisi omarahoitusosuutta. Myös yllätykselliset toimintaympäristön muutokset voisivat aiheuttaa tarpeen harkita omarahoitusosuuden tarvetta. Jos avustusta olisi siirretty toiselle avustettavan hankkeen toteuttamista varten lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettulla tavalla, tulisi myös siirron saajan itse osallistua hankkeen rahoitukseen, jollei omarahoitusosuusvaatimuksesta poikkeamiseen olisi hankkeen luonteen vuoksi perusteltua syytä. Yhteensä hankkeelle tulisi hankkia lakiehdotuksen 2 §:n 9 kohdassa tarkoitettua omarahoitusta, tai lakiehdotuksen 2 §:n 10 ja 11 kohdassa tarkoitettua muuta julkista tai yksityistä rahoitusta vähintään joko 25 prosenttia tai 10 prosenttia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta 2 momentin pääsääntöön. Pykälän 2 momentista poiketen operatiivinen tuki, hätäapu tai muu Euroopan unionin talousarviosta täysimääräisenä myönnettävissä oleva avustus voisivat kattaa avustettavan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävät kustannukset kokonaisuudessaan. Operatiivisen tuen ja hätäavun osalta unionin talousarviosta maksettava rahoituksen osuus voidaan korottaa kattamaan hankkeen tai toiminnan tukikelpoiset menot täysimääräisesti. Pääsääntönä hanketoiminnassa olisi edelleen se, että hankkeet ovat unionin osaksi rahoittamia, mutta operatiivinen tuki ja hätäapu muodostaisivat tästä poikkeuksen. Samoin poikkeuksen muodostaisi muu Euroopan unionin talousarviosta täysimääräisenä myönnettävissä oleva avustus. Tällaista avustusta on muun muassa rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 12 artiklan 5 kohdan mukainen rahoitus. Kyse voisi olla myös Euroopan unionin talousarviosta jäsenvaltiolle rahaston ohjelmaan myönnettävästä lisärahoituksesta, joka on jonkin muun EU-säädöksen nojalla korvamerkitty tiettyyn tarkoitukseen ja jonka osalta kyseisessä säädöksessä todetaan, että rahoitus voi kattaa täysimääräisesti hyväksyttävät kustannukset. Ohjelmakaudella 2014—2020 tällaista avustusta on ollut mm. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/2226 nojalla jäsenvaltioille osoitettu rahoitus rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä avustuksen määrästä, avustusmuodoista ja niiden määräytymisen perusteista, käyttökohteista ja kustannusten kattamiseen käytettävästä rahoituksesta.

15 §. Avustuksen hakeminen. Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännökset avustuksen hakemisesta. Pykälässä säädetyksi lisäksi sovelletaan valtionavustuslain säännöksiä valtionavustuksen hakemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan avustusta haettaisiin hallintoviranomaiselta hallintoviranomaisen hyväksymällä lomakkeella. Allekirjoitettu hakemus liitteineen on toimitettava hallintoviranomaiselle. Avustuksen hakemiselle asetettaisiin hakuaika. Hakemuksesta olisi käytävä ilmi oikeat ja riittävät tiedot avustuksen hakijasta, hakemuksen kohteena olevasta hankkeesta tai toiminnasta, hankkeen tai toiminnan yhteydestä ohjelmaan ja toimeenpanosuunnitelmaan, haetun avustuksen määrästä, avustuksen käyttötarkoituksesta sekä muista seikoista, jotka hallintoviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Yleisasetuksen 49 artiklan mukaan hallintoviranomaisen on julkaistava verkkosivustollaan suunniteltujen hakujen aikataulu, jota päivitetään vähintään kolme kertaa vuodessa ja annettava näiden osalta tarkemmat tiedot muun muassa erityistavoitteista, tukikelpoisista hakijoista ja avustuksen kokonaismäärästä.

Pykälän 2 momentin mukaan hakemukseen olisi sisällytettävä avustettavan hankkeen tai toiminnan kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma sekä hanke- tai toimintasuunnitelma. Hakemukseen olisi liitettävä myös muut avustuksen myöntämisen edellytysten arvioinnin kannalta välttämättömät asiakirjat ja selvitykset. Hakemuksessa olisi annettava selvitys hankkeen saamasta muusta julkisesta ja yksityisestä rahoituksesta, jollei avustusta myönnetä hankkeen tai toiminnan kustannukset kokonaisuudessaan kattavana operatiivisena tukena tai hätäapuna tai muuna avustuksena, joka on myönnettävissä täysimääräisenä Euroopan unionin talousarviosta. Operatiivinen tuki ja hätäapu voivat kattaa hankkeen tai toiminnan hyväksyttävät kustannukset kokonaan turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 15 artiklan 4 ja 5 kohtien, sisäisen turvallisuuden rahaston 12 artiklan 3 kohdan a ja b alakohtien sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 12 artiklan 4 ja 6 kohtien mukaisesti. Tämän vuoksi haettaessa näitä avustuksia ei tarvita selvitystä hankkeen saamasta muusta julkisesta tai yksityisestä rahoituksesta. Sama koskee muuta avustusta, joka on myönnettävissä täysimääräisesti Euroopan unionin talousarviosta. Tällaisissa hankkeissa tai toiminnassa olisi kyse avustuksesta, joka myönnetään Euroopan unionin talousarviosta jäsenvaltiolle rahaston ohjelmaan myönnettävästä lisärahoituksesta, joka on jonkin EU-säädöksen nojalla korvamerkitty tiettyyn tarkoitukseen ja jonka osalta kyseisessä säädöksessä todetaan, että rahoitus voi kattaa täysimääräisesti hyväksyttävät kustannukset.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että jos avustusta on tarkoitus siirtää 12 §:ssä tarkoitetun tavoin, on tästä ilmoitettava hakemuksessa. Hakemuksessa olisi yksilöitävä ne tahot, joille avustusta on tarkoitus siirtää sekä siirrettäväksi ehdotettu osuus.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että hakemuksen allekirjoitukseen sovelletaan, mitä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009) säädetään henkilön yksilöimisestä ja tunnistamisesta.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että hakemus tulee vireille, kun lomakkeella sähköisesti tehty hakemus on saapunut hallintoviranomaiselle annetussa määräajassa. Sähköisesti tehdyllä tarkoitetaan sitä, ettei lomaketta ole täytetty käsin.

Pykälän 6 momenttiin otettaisiin valtuus antaa tarkempia säännöksiä avustuksen hakemisesta, hakuajasta, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista ja asiakirjoissa esitettävistä seikoista.

16 §. Avustuksen myöntäminen ja päätöksen sisältö. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että hallintoviranomainen päättää avustuksen myöntämisestä. Momentissa säädettäisiin myös, että hallintoviranomainen voi pyytää asiantuntijan lausunnon hakemuksesta. Lausunto voitaisiin pyytää esimerkiksi tilanteessa, jossa alueellisilta viranomaisilta olisi tarpeen saada arvioinnin tueksi lausunto hankkeen tarpeellisuudesta kyseisen alueen näkökulmasta. Lausunnon pyytäminen voisi olla myös tarpeellista silloin, kun hankkeeseen sisältyy toimintoja, joiden arvioimiseksi tietyn aihealueen erityisasiantuntemus on tarpeen. Hallintoviranomainen harkitsisi mm. esteellisyys- ja salassapitonäkökohdat tarkasti lausuntoa pyytäessään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin avustuspäätökseen sisältyvistä tiedoista. Momentissa mainittujen tietojen lisäksi sovellettaisiin valtioavustuslain 11 §:n valtioavustuspäätöstä koskevia vaatimuksia. Myös hallintolain (434/2003) 44 ja 45 §:stä seuraa vaatimuksia avustuspäätösten sisällölle ja perustelemiselle. Yleisasetuksen 73 artiklan 3 kohdassa säädetään, että hallintoviranomaisen on varmistettava, että tuensaajalle toimitetaan asiakirja, jossa määritetään kaikki kullekin toimelle annettavan tuen edellytykset, mukaan lukien toimitettavia tuotteita tai suoritettavia palveluja, rahoitussuunnitelmaa ja toteuttamiselle asetettua määräaika koskevat erityisvaatimukset, sekä tarvittaessa toimen kustannusten määrittämisessä sovellettava menetelmä.

ja avustuksen maksamista koskevat edellytykset. Momentissa säädettäisiin, että avustuspäätöksestä on käytävä ilmi myönnetyn avustuksen määrä, avustusmuoto, avustuksen alkamis- ja päätymispäivä, ehdotetussa laissa säädetty avustuksen ehdot sekä avustuksen maksamisen ja takaisinperinnän edellytykset. Lisäksi momentissa säädettäisiin, että päätöksestä on lisäksi käytävä ilmi ne Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevassa lainsäädännössä asetetut ehdot ja edellytykset, jotka olennaisesti ja välittömästi vaikuttavat avustuksen käyttöön ja maksamiseen. Tällaisia olennaisesti ja välittömästi avustuksen käyttöön ja maksamiseen liittyviä asioita voisivat olla EU-toimielinten tarkastuksiin liittyvät asiat sekä avustusten näkyvyyteen, viestintään ja avoimuuteen liittyvät seikat. Avustuspäätöksellä hyväksyttäisiin avustettavan hankkeen tai toiminnan kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma sekä hanke- tai toimintasuunnitelma.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että hallintoviranomainen voi hakemuksesta tehdä hankkeen tai toiminnan avustuspäätöksen muutoksen. Muutospäätös tarkoittaisi avustuspäätöksellä hyväksytyn kustannusarvion, rahoitussuunnitelman taikka hanke- tai toimintasuunnitelman muuttamista.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valtuudesta antaa tarkempia säännöksiä avustuksen myöntämisestä, päätöksen sisällöstä ja avustuspäätöksen muuttamisesta valtioneuvoston asetuksella.

17 §. Avustuksen käyttö ja kirjanpito. Avustuksen käyttöön sovellettaisiin myös valtionavustuslain 13 §:ää mukaan lukien omaisuuden käyttötarkoitukseen, luovuttamisrajoituksiin ja käyttöaikaan liittyviä ehtoja koskevat säännökset. Avustuksen käytön valvontaan liittyvästä avustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta säädetään valtionavustuslain 14 §:ssä. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan viittaussäännöstä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (1397/2016). Avustuksen käyttämisestä tavaroiden ja palveluiden hankintaan sekä urakalla teettämiseen sovellettaisiin, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa säädetään. Hankintalain mukaisesti puolustus- ja turvallisuushankintojen osalta sovellettaisiin lakia julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011). Avustuksen saajan olisi esitettävä selvitys hankinnan toteuttamisesta mainitussa laissa edellytetyllä tavalla, jos sitä sovelletaan käsillä olevaan hankintaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että avustuksen saajan on pidettävä avustettavasta hankkeesta tai toiminnasta kirjaa. Lähtökohtana olisi, että kirjanpito on järjestettävä osaksi avustuksen saajan kirjanpitolain (1336/1997) tai, jos avustuksen saajaan sovelletaan valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 2 lukua, mainitun luvun ja hyvän kirjanpitotavan mukaista kirjanpitoa siten, että avustettavan hankkeen tai toiminnan kirjanpito voidaan vaikeudetta tunnistaa ja erottaa muusta kirjanpidosta. Kirjanpitovelvollisuus perustuu yleisasetuksessa hallintoviranomaiselle artiklassa 74 annettuun tehtävään varmistaa, että avustuksen saaja pitää erillistä kirjanpitoa tai käyttää asianmukaisia kirjanpitokoodeja kaikista hankkeeseen ja toimintaan liittyvistä tapahtumista, kun kustannukset korvataan tosiasiallisesti aiheutuneiden kustannusten perusteella. Avustuksen saajan olisi pidettävä erillistä kirjanpitoa myös hankkeet tai toiminnan muusta julkisesta tai yksityisestä rahoituksesta ja hankkeen tai toiminnan tuotoista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että avustuksen saaja on velvollinen säilyttämään kaiken avustettavaan hankkeeseen tai toimintaan liittyvän kirjanpitoaineiston ja muun aineiston niin, että avustuksen käytön valvonta on mahdollista. Yleisasetuksen 82 artiklassa on säädetty asiakirjojen säilytysaika ja sen vuoksi momentissa säädettäisiin, että aineisto on säilytettävä viiden vuoden ajan sen vuoden joulukuun 31 päivästä, jona hankkeen tai toiminnan viimeinen maksuerä on maksettu avustuksen saajalle. Momentissa säädettäisiin, että jos kansallisessa tai Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetään pidempää säilytysaikaa, noudatetaan sitä. Ehdotettava laki säätää säilytysajasta vain rahastoista tuettuun toimeen liittyvissä asioissa, eikä näin ollen ota kantaa muussa kansallisessa laissa, esim. vero-, kirjanpito- ja hankintalainsäädännössä

taikka Euroopan unionin lainsäädännössä oleviin muihin mahdollisiin säilytysaikoihin. Edelleen momentissa säädettäisiin, että hallintoviranomainen voi jatkaa avustuksen saajalle annettavalla kirjallisella ilmoituksella säilytysaikaa yleisasetuksen 82 artiklan 2 kohdan nojalla. Yleisasetuksen mainitussa artiklassa todetaan, että määräajan kulumisen keskeytetään joko oikeudellisen menettelyn johdosta tai komission pyynnöstä. Hyvän hallinnon periaatteet velvoittavat hallintoviranomaista kertomaan viivytyksettä avustuksen saajalle mahdollisesta määräajan kulumisen keskeyttävästä oikeudenkäynnistä taikka komission pyynnöstä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valtuus antaa tarkempia säännöksiä avustuksen käytöstä, kirjanpidon järjestämisestä ja aineiston säilyttämisestä valtioneuvoston asetuksella.

18 §. Maksamisen hakeminen ja raportointi. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että avustuksen maksamista haetaan hallintoviranomaiselta hallintoviranomaisen hyväksymällä lomakkeella. Hakemukseen olisi liitettävä avustuksen maksamisen edellytysten arvioinnin kannalta välttämättömät asiakirjat ja selvitykset. Maksamisen hakemisen yhteydessä toimitettaisiin raportti hankkeen tai toiminnan etenemisestä. Se, mitä asiakirjoja maksamista koskevaan hakemukseen edellytettäisiin liitettäväksi, riippuisi hankkeen tai toiminnan etenemisen vaiheesta sekä avustusmuodosta. Avustuksen saajan olisi hankkeen tai toiminnan edetessä toimitettava hallintoviranomaiselle maksamista koskevan hakemuksen yhteydessä hankkeen tai toiminnan edistymistä ja tuloksia koskevat selvitykset. Toimitettaviin selvityksiin olisi sisällytettävä tiedot hankkeen tai toiminnan etenemisestä ja tavoitteiden saavuttamisesta, jotta hallintoviranomainen voisi arvioida, onko avustuksen ehtoja noudatettu. Avustuksen saajan olisi maksamista koskevassa hakemuksessa toimitettava hallintoviranomaiselle selvitys hankkeen tai toiminnan menoista, rahoituksesta ja mahdollisista tuotoista siltä ajanjaksolta, jota maksamista koskeva hakemus koskee. Kertakorvauksena maksettavan avustuksen maksamista koskevassa hakemuksessa olisi hankkeen menoja koskevan selvityksen sijaan toimitettava selvitys hankkeen toteuttamisesta ja tuloksista. Maksamisen hakemiseen sovellettaisiin myös valtionavustuslain 12 §:n 4 momenttia, jossa säädetään valtionavustuksen saaja velvollisuudesta antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että maksamisen hakemiselle asetetaan määräaika. Määräaika asetettaisiin avustuspäätöksessä. Määräaika laskettaisiin avustuspäätöksessä määritellystä avustuksen alkamispäivästä. Jos avustus maksettaisiin yhtä useammassa erässä, voitaisiin viimeisen maksamista koskevan hakemuksen määräaika laskea avustuksen päättymispäivästä. Yleisasetuksen 105 artiklassa säädetään ohjelmiin sovellettavasta vapauttamismenettelystä siinä tapauksessa, että jäsenvaltio ei ole käyttänyt ohjelmaan unionin talousarviosta saamaansa rahoituksen määrää ennakkomaksuihin tai toimittanut komissiolle maksatushakemusta Euroopan unionin vuosia 2021—2026 koskevien talousarviositoumuksen tekovuotta seuraavan kolmannen kalenterivuoden loppuun mennessä. Tästä johtuen avustuksen hakeminen on järjestettävä kansallisesti siten, että avustettavan hankkeen tai toiminnan toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia koskevat maksamista koskevat hakemukset toimitetaan hallintoviranomaiselle kohtuullisessa ajassa avustuspäätöksen tekemisestä ja toisaalta avustuksen päättymispäivästä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että maksamista koskevan hakemuksen allekirjoittamiseen sovelletaan mitä hakemuksen allekirjoittamisesta säädetään 15 §:n 4 momentissa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä maksamisen hakemisesta, määräajasta, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista ja asiakirjoissa esitettävistä seikoista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

19 §. Avustuksen maksaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että hallintoviranomainen päättää avustuksen maksamisesta yleisasetuksen 74 artiklan 1 b kohdan mukaisesti. Yleisasetuksessa todetaan, että hallintoviranomaisen tehtävänä on varmistaa, että tuensaaja saa erääntyneen määrän täysimääräisenä ja viimeistään 80 päivän kuluttua päivästä, jona maksamista koskeva hakemus on esitetty edellyttäen, että varoja on käytettävissä. Määräajan kulumisen voidaan keskeyttää, jos hallintoviranomainen ei avustuksen saajan toimittamien tietojen perusteella voi varmistua siitä, että maksu on erääntynyt. Avustuksen maksamisen edellytyksenä olisi, että avustuksen saaja on noudattanut avustuksen ehtoja. Avustuksen ehdot käyvät ilmi ehdotetun lain hankkeen tai toiminnan tukikelpoisuutta ja maksamisen edellytyksiä koskevista säännöksistä sekä avustuksen myöntämistä koskevaan päätökseen otetuista ehdoista. Lisäksi sovelletaan varainhoitoasetuksen, avustuksen myöntämisen perusteena olevan rahastokohtaisen asetuksen, yleisasetuksen, niiden nojalla annettujen säädösten sekä valtionavustuslain tukikelpoisuutta ja maksamisen edellytyksiä koskevia säännöksiä. Avustusmenettelyä koskevassa 4 luvussa ei ole säännöksiä avustuksen maksamisen keskeyttämisestä, avustuksen palauttamisesta, avustuksen takaisinperinnästä taikka avustuksen maksamisen lopettamisesta. Näiltä osin noudatetaan valtionavustuslakia. Euroopan unionin toimielimet voivat tehdä rahaston ohjelmaan kohdistuvia tarkastuksia Suomessa vielä useita vuosia sen jälkeen, kun yksittäiselle hankkeelle tai avustettavalle toiminnalle on maksettu avustuksen viimeinen erä. Yleisasetuksen 70 artiklan 2 kohdan mukaan komissio tekee tarkastuksia enintään kolmen kalenterivuoden ajan sen jälkeen, kun tilit, joihin asianomaiset menot sisältyvät, on hyväksytty ja myöhemminkin, jos epäillään petosta. Tarkastusten johdosta saatetaan joutua valtionavustuslain nojalla perimään takaisin maksettuja avustuksia pitkänkin ajan kuluttua siitä, kun hallintoviranomaisen avustuksen viimeisen erän maksamista koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että avustusta maksetaan erissä. Avustuksen ensimmäinen erä voitaisiin maksaa enakkona, jos se on perusteltua hankkeen tai toiminnan toteutuksen kannalta. Julkisyhteisöille enakkkoa voitaisiin maksaa vain, jos siihen olisi erityisiä syitä. Enakkoon voitaisiin maksaa enintään 30 prosenttia hankkeelle tai toiminnalle myönnetystä avustuksesta. Pääsääntönä kuitenkin olisi avustuksen maksaminen takautuvasti.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että jos avustuksen saaja ei noudata yleisasetuksen 47 ja 50 artiklan tiedotusta ja viestintää koskevia velvoitteitaan, hallintoviranomaisen on tehtävä yleisasetuksen 50 artiklan 3 kohdan mukainen rahoitusoikaisu hankkeelle tai toiminnalle maksettavasta avustuksesta maksamista koskevassa päätöksessä tai perittävä vastaava jo maksettu avustuksen osuus takaisin. Kyse on yleisasetuksen asettamasta uudesta velvoitteesta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valtuudesta antaa tarkempia säännöksiä maksamisen edellytyksistä, maksamisesta noudatettavasta menettelystä ja enakkkoa koskevasta menettelystä valtioneuvoston asetuksella.

20 §. Maksettavan avustuksen määrä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että avustus maksetaan avustuspäätöksen mukaisena prosentuaalisena osuutena hankkeen tai toiminnan hyväksyttävistä kustannuksista. Avustuksen määrän määräytymisen lähtökohdista säädetään ehdotettavan lain 14 §:n lisäksi yleisasetuksessa sekä rahastokohtaisissa asetuksissa. Edelleen momentissa säädettäisiin, että avustuksen määrä voi kuitenkin olla enintään avustuspäätökseen merkitty avustuksen enimmäiseuromäärä. Avustuksen määrää laskettaessa hyväksyttävistä kustannuksista vähennetään hankkeen tai toiminnan tuotot. Lisäksi momentissa säädettäisiin, että avustuksen määrästä vähennetään hankkeen tai toiminnan saama sellainen muu julkinen ja yksityinen rahoitus, jota ei ole sisällytetty avustuspäätöksessä hyväksyttävyn rahoitussuunnitelmaan sekä sellainen muun julkisen ja yksityisen rahoituksen osuus, joka ylittää avustuspäätöksessä hyväksytyssä rahoitussuunnitelmassa määritetyn muun julkisen ja yksityisen rahoituksen prosentuaalisen osuuden hyväksyttävistä kustannuksista.

Pykälässä säädettäisiin avustuksen saajalle maksettavan avustuksen määräytymisperusteet. Maksettavan avustuksen määrä olisi avustuspäätöksen mukainen prosentuaalinen osuus hankkeen tai toiminnan hyväksyttävistä kustannuksista taikka avustuspäätökseen merkitty avustuksen enimmäiseuromäärä siinä tapauksessa, että tämä euromäärä olisi avustuspäätöksen mukaista prosentuaalista osuutta pienempi. Ehdotettavan lain 11 §:n mukaisesti avustuksen tarkoituksena ei saa olla taloudellisen edun tuottaminen avustuksen saajan toimen puitteissa, joten ohjelmista avustettujen toimien olisi oltava voittoa tuottamattomia. Tuotto, jota ei ole otettu huomioon avustusta myönnettäessä vähennettäisiin avustuksen määrää laskettaessa hyväksyttävistä kustannuksista. Lisäksi maksattavan avustuksen määrästä vähennettäisiin sellainen hankkeen tai toiminnan saama muu julkinen ja yksityinen rahoitus, jota ei ole lainkaan sisällytetty avustuspäätöksessä hyväksytyyn rahoitussuunnitelmaan. Avustuspäätöksessä hyväksytty rahoitussuunnitelma tarkoittaisi myös avustuspäätöksen muutospäätöksellä hyväksyttyä rahoitussuunnitelmaa. Avustuksen määrästä vähennettäisiin myös sellainen muun julkisen ja yksityisen rahoituksen osuus, joka ylittää avustuspäätöksessä hyväksytyssä rahoitussuunnitelmassa määritetyn muun julkisen ja yksityisen rahoituksen prosentuaalisen osuuden hyväksyttävistä kustannuksista. Näin ollen siinä tapauksessa, että hankkeen tai toiminnan hyväksyttävät kustannukset olisivat avustuspäätöksessä hyväksytyssä kustannusarviossa määritettyä pienemmät, mutta muun julkisen ja yksityisen rahoituksen osuus toteutuisi hyväksytyn rahoitussuunnitelman mukaisena, vähennettäisiin avustuksen määrästä hyväksytyn rahoitussuunnitelman mukaisen muun julkisen tai yksityisen rahoituksen prosentuaalisen osuuden ylittävä osuus. Kyse olisi näin ollen sellaisen muun julkisen tai yksityisen rahoituksen tai sen osan vähentämisestä, jota ei ole huomioitu avustuspäätöksessä hyväksytyssä rahoitussuunnitelmassa alun perin tai siihen tehdyssä avustuspäätöksen muutospäätöksessä. Avustuksen saajan tulisi aina lähtökohtaisesti hakea muutosta avustuspäätökseen, jos hankkeen tai toiminnan rahoituksessa tapahtuu muutoksia sen toteutuksen aikana, jotta kyseiset muutokset voidaan huomioida hankkeen hyväksytyssä rahoitussuunnitelmassa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä maksettavan avustuksen määrästä ja sen määräytymisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

5 luku Valvontamenettely

21 §. Hallintoviranomaisen tarkastusoikeus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että hallintoviranomaisella on oikeus suorittaa avustuksen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön liittyvien edellytysten ja ehtojen noudattamisen valvomiseksi avustuksen saajiin kohdistuvia tarkastuksia. Jos avustusta olisi 12 §:ssä tarkoitettulla tavalla siirretty muulle taholle, olisi hallintoviranomaisella oikeus tarkastaa myös tämän taloutta ja toimintaa avustuksen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön liittyvien edellytysten ja ehtojen noudattamisen valvomiseksi. Yleisasetuksen 74 artiklan 1 a kohdan mukaisesti hallintoviranomaisen tehtävänä on suorittaa hallinnon varmennukset sen tarkistamiseksi, että yhteisrahoitetut tuotteet ja palvelut on toimitettu ja että toimi on sovellettavan lainsäädännön, ohjelman ja toimelle asetettujen tukiedellytysten mukainen. Mikäli kustannukset korvataan tosiasiallisesti aiheutuneista ja maksetuista tukikelpoisista kustannuksista, on hallintoviranomaisen varmistettava, että tuensaajien ilmoittamien menojen määrä on maksettu ja että tuensaajat pitävät erillistä kirjanpitoa tai käyttävät asianmukaisia kirjanpitokodeja kaikista toimeen liittyvistä tapahtumista. Jos kustannukset korvataan yksikkökustannuksina, kertakorvauksena tai kiinteämääräisenä rahoituksena, on hallintoviranomaisen varmistettava, että avustuksen saajalle menojen kattamiseksi maksettavan korvauksen edellytykset ovat täyttyneet. Hallintoviranomaisen tehtävänä on vahvistaa, että kirjatut menot ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia. Edelleen momentissa säädettäisiin, että hallintoviranomaisella on oikeus suorittaa 28 §:ssä tarkoitettujen määrärahojen käyttöön liittyen tässä laissa ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa määritettyjen edellytysten ja ehtojen noudattamisen valvontaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että hallintoviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen, jolla on tässä laissa tarkoitettujen tarkastusten tekemiseen tarvittava asiantuntemus, tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitettua tarkastusta. Tarvittavalla asiantuntemuksella tarkoitettaisiin esimerkiksi hankerahoituksen tarkastamiseen liittyvää asiantuntemusta taikka kokemusta EU-hankkeiden tarkastamisesta. Tilintarkastajan olisi oltava tilintarkastuslaissa (1141/2015) tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annetussa laissa (1142/2015) tarkoitettu tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastusyhteisön olisi nimettävä tilintarkastuksesta päävastuullinen tilintarkastaja.

Momentissa 2 olisi kyseessä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle. Tämän vuoksi 3 momenttiin otettaisiin viittaus valtion virkamieslain (750/1994) 14 ja 15 pykäliin sekä rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvauslakia koskevat viittaussäännökset. Valtion virkamieslaissa (750/1994) säädetään valtion virkasuhteesta, joten ehdotetussa säännöksessä on tarpeen viitata valtion virkamieslain mainittuihin pykäliin, jotta niiden sääntely tulee sovellettavaksi valtuutettuun tilintarkastajaan. Tilintarkastajaan sovellettaisiin tämän toimissa lakiehdotuksessa tarkoitetuissa tehtävissä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Rikoslain 40 luvussa säädetään virkarikoksista. Lisäksi momenttiin otettaisiin viittaussäännös, jonka mukaan vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa. Tilintarkastajan tulisi tarkastustehtävää suorittaessaan noudattaa hallinnon yleislakeja.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että tarkastuksen asianmukaista suorittamista varten viranomaisella tai tilintarkastajalla on oikeus päästä avustettavan hankkeen tai toiminnan ja avustuksen käytön kannalta merkityksellisiin rakennuksiin, toimitiloihin tai paikkoihin ja tarkastaa näitä sekä avustuksen saajan olosuhteita, tietojärjestelmiä ja asiakirjoja. Tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, koska jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu (esim. PeVL17/2018 vp, PeVL39/2016 vp ja PeVL54/2014 vp). Tarkastusta suorittavalla on oikeus ottaa asiakirjat ja muu avustuksen käyttöön liittyvä aineisto haltuunsa, jos tarkastuksen asianmukainen suorittaminen tätä edellyttää. Tarkastuksessa on noudatettava, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään. Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että valvontatyötyyppisten tarkastusten sääntelyssä on syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks. esim. PeVL 17/2018 vp sekä 39/2016 vp).

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuilla viranomaisilla on oikeus saada poliisi-, tulli-, vero- ja ulosottoviranomaisilta virka-apua tarkastuksen suorittamisessa. Kyseessä olisivat sellaiset toisen viranomaisen tehtävät, johon tarvitaan näiden erityishenkilöstöä tai välineistöä taikka erityistoimivaltuuksia. Virka-avun kustannuksista vastaisi sen pyytäjä. Valtion suoritteiden maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992). Se on luonteeltaan yleislaki, jonka ohella maksuista voidaan säätää erikseen. Maksuperustelakiin sisältyvät säännökset tietyistä suoritteista, jotka ovat joko maksullisia tai maksuttomia. Laissa on myös säännökset maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista. Lain 8 §:n nojalla annetuissa asetuksissa määritellään varsinaisten suoritteiden maksullisuus ja niiden määrä. Esimerkiksi poliisin osalta sisäministeriön asetus poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2020 (1386/2019).

Momentissa tarkoitettua virka-apua tarvittaisiin tarkastuksen suorittamisessa tilanteessa, jossa tarkastuksen kohteena oleva avustuksen saaja vastustaa tarkastusta tai kieltäytyy luovuttamasta avustuksen valvonnassa tarpeellisia tietoja. Lähinnä kyse olisi siitä, että virka-apua saataisiin tarvittaessa tarkastuksen suorittamiseen. Tulli-, vero- ja ulosottoviranomaisen antama virka-apu

voisi useimmiten olla luonteeltaan avustuksen valvonnassa tarpeellisten tietojen antamista. Poliisiviranomaisen virka-apua tarvittaisiin erityisesti silloin, kun tarkastuksen kohteena oleva avustuksen saaja vastustaa tarkastuksen suorittamista.

Lakiehdotuksen 21 §:ssä tarkoitetun hallintoviranomaisen virkamiehellä tai sen valtuuttamalla viranomaisella taikka tilintarkastajalla ei ole toimivaltuuksia turvata tarkastusta vastustettaessa tarkastusoikeuksiaan ja niihin liittyvien tietojen saantia, tiloihin pääsyä ja aineiston haltuunottoa. Poliisin toimivaltuuksia tarvittaessa on pyydetty virka-apua poliisiviranomaisilta. Poliisin antaman virka-avun luonne olisi lähinnä tarkastusta tekevän viranomaisen toiminnan turvaamisesta tai poliisilain virka-apupöytäkirjoissa tarkoitetun esteen poistamiseen liittyvää virka-apua.

22 §. Tarkastusviranomaisen tarkastusoikeus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että tarkastusviranomaisella on oikeus suorittaa ohjelman varojen käyttöön liittyviä hallintoviranomaiseen kohdistuvia järjestelmätarkastuksia sekä tähän tehtävään liittyen tarkastaa myös yksittäisiä avustuksen saajia siten kuin Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevassa lainsäädännössä ja tässä laissa säädetään. Yksittäistä avustettavaa hanketta tai toimintaa tarkastettaessa tarkastusoikeus koskisi hanketta tai toimintaa ja sen rahoitusta kokonaisuudessaan. Jos avustus olisi siirretty muulle taholle, kohdistuu edellä mainittu tarkastusoikeus myös siirron saajaan. Yleisasetuksen 77 artiklassa säädetään, että tarkastusviranomaisen vastuulla on suorittaa järjestelmätarkastuksia, toimien tarkastuksia ja tilintarkastuksia, jotta se voi tarjota komissiolle riippumattoman varmuuden hallinnointi- ja valvontajärjestelmien tehokkaasta toiminnasta ja komissiolle toimitettuun tilitykseen sisältyvien menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Tarkastustyö on toteutettava kansainvälisesti hyväksytyjen tilintarkastusstandardien mukaisesti. Yleisasetuksen 79 artiklassa säädetään, että toimien tarkastusten on katettava komissiolle tilivuoden aikana ilmoitetut menot otoksen perusteella. Otoksen on oltava edustava ja perustuttava tilastollisiin otantamenetelmiin. Artiklassa säädetään tarkemmin käytettävistä otantamenetelmistä. Edelleen momentissa säädettäisiin, että tarkastusviranomaisella on oikeus suorittaa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan perusteella rahaston ohjelmaan osoitettujen määrärahojen saamisen perusteita koskevaa valvontaa. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että tarkastusviranomaisen tarkastaisi, että artikloiden mukaiset perusteet täyttyvät ja tällä varmistetaan siitä, että määrärahat on maksettu oikeilla perusteilla.

Yleisasetuksen 80 artiklassa säädetään yhden tarkastuksen periaatteen mukaisista järjestelyistä. Tarkastuksia tehdessään komission ja tarkastusviranomaisen on otettava asianmukaisesti huomioon yhden tarkastuksen periaate ja suhteellisuusperiaate, kun ne määrittävät unionin talousarviolle aiheutuvan riskin tason. Niiden on vältettävä päällekkäisyyttä komissiolle ilmoitettujen menojen tarkastuksissa ja hallinnon varmennuksissa, jotta voidaan minimoida hallinnon varmennuksista ja tarkastuksista aiheutuvat kustannukset ja tuensaajien hallinnollinen rasite. Sisäasioiden rahastojen osalta artiklassa todetaan, että kun toimen tukikelpoisten menojen kokonaismäärä on enintään 200 000 euroa, tarkastusviranomaisen tai komission tarkastaa toimen ainoastaan kerran ennen sitä tilivuotta koskevan tilityksen toimittamista, jonka aikana toimi on saatettu päätökseen. Tarkastusviranomaisen tai komission tarkastaa muut toimet ainoastaan kerran kunkin tilivuotta kohden ennen sitä tilivuotta koskevan tilityksen toimittamista, jonka aikana toimi on saatettu päätökseen. Artiklassa kuitenkin säädetään, että mikä tahansa toimi voidaan tarkastaa useammin kuin kerran, jos tarkastusviranomaisen katsoo ammatillisen harkintansa perusteella, että ei ole mahdollista laatia pätevää tarkastuslausuntoa. Lisäksi muilla Euroopan unionin toimielimillä on oikeus tarkastaa sisäasioiden rahastojen varojen käyttöä Euroopan unionin säädösten mukaisesti. Yleisasetuksen 80 artiklan 3 kohdan mukaan komissio tai tarkastusviranomaisen ei tarkasta toimia tietyinä vuosina, jos Euroopan tilintarkastustuomioistuin on jo suorittanut tarkastuksen kyseisenä vuonna, ja tarkastusviranomaisen tai komission voi käyttää tilintarkastustuomioistuimen näitä toimia koskevan tarkastustyön tuloksia omien tehtäviensä hoitamiseksi.

miseen. Myös valtiontalouden tarkastusvirastolla on sisäasioiden rahastojen varojen valvonnassa oma valvontatehtävänsä, joka perustuu lakiin valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/1995).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että tarkastusviranomaisen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen, jolla on tässä laissa tarkoitettujen tarkastusten tekemiseen tarvittava asiantuntemus, tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitettujen tarkastusten.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että tilintarkastajaan, tarkastuksen suorittamiseen ja virka-apuun sovelletaan, mitä 21 §:n 2—5 momentissa säädetään.

23 §. *Yhteistä erityistoimea koskevat tarkastukset muissa valtioissa.* Hallintoviranomaisen myöntäessä avustusta yhteiseen erityistoimeen, toimii Suomi toimintaa ohjaavana valtiona. Hallintoviranomaisen avustuksen myöntämistä koskevassa päätöksessä avustuksen saajana on päätoteuttaja. Osatoteuttaja rinnastuisi tarkastusten osalta siirron saajaan. Hallintoviranomaisella olisi oikeus lakiehdotuksen 21 §:n mukaisesti tarkastaa myös siirron saajan taloutta ja toimintaa. Muilta osin hallintoviranomaisen ja siirron saajan välillä ei olisi julkisoikeudellista oikeussuhdetta. Näin ollen hallintoviranomaisella olisi oikeus tarkastaa osatoteuttajan taloutta ja toimintaa. Tarkastuksiin liittyvistä oikeuksista tai tarkastettavan velvollisuuksista voidaan säätää vain Suomessa toteutettavien tarkastusten osalta. Tarkastusten käytännön järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä voitaisiin sopia erityistoimeen osallistuvien valtioiden hallintoviranomaisten tai muiden tällaista tehtävää hoitavien tahojen kanssa. Kunkin tarkastusta suorittavan hallintoviranomaisen tai muun tällaista tehtävää hoitavan tahon suorittamaan tarkastukseen sovellettaisiin kyseisen valtion lainsäädäntöä.

Pykälän 1 momentin mukaan Suomen toimiessa yhteisessä erityistoimessa toimintaa ohjaavana valtiona hallintoviranomaisen olisi huolehdittava siitä, että osallistuvan valtion hallintoviranomainen, tällaista tehtävää hoitava muu taho tai riippumaton tilintarkastaja suorittaisi osatoteuttajaan kohdistuvan, lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tarkastusten kyseisessä valtiossa. Tällöin joko valtion hallintoviranomainen, tällaista tehtävää hoitava muu taho tai riippumaton tilintarkastaja suorittaisi hallintoviranomaisen tehtäviin kuuluvan tarkastuksen osallistuvassa valtiossa. Tarkastus suoritettaisiin vain Suomessa, jos päätoteuttaja vastaisi kaikista erityistoimen toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista itse. Tällöin tarkastukseen sovellettaisiin lakiehdotuksen 21 §:ää. Jos kustannuksia aiheutuisi myös osatoteuttajille, suoritettaisiin tarkastus myös näissä osatoteuttajien sijaintivaltioissa. Tavoitteena olisi, että ensisijaisesti hallintoviranomainen tai hallintoviranomaistehtäviä hoitava muu taho suorittaisi tarkastuksen osallistuvassa valtiossa. Suomen hallintoviranomainen voisi tarvittaessa nimetä riippumattoman tilintarkastajan toteuttamaan tarkastuksen.

Jos tarkastuksen osatoteuttajan sijaintivaltiossa toteuttaisi riippumaton tilintarkastaja, voisi yhteisissä erityistoimissa olla tarpeen nimetä tarkastusta varten useita tilintarkastajia tai vaihtoehtoisesti kaikkien yhteisen erityistoimen täytäntöönpanoon osallistuvien osatoteuttajien sijaintivaltioissa auktorisoitu tilintarkastusyhteisö. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkastusviranomaisen tehtäviin kuuluvien tarkastusten suorittamisesta muissa valtioissa. Tällaisilla tarkastuksilla varmennetaan, että hallinto- ja valvontajärjestelmä toimii tehokkaasti ja että komissiolle toimitettuun tilitykseen sisältyvät menot ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia. Tarkastusviranomaisen valvontatehtävä kohdistuu Suomen hallintoviranomaisen toimintaan. Tarkastusviranomaiselle ehdotetaan lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentissa oikeutta tarkastaa myös yksittäisiä siirron saajia. Jotta tarkastusviranomaisen voisi toteuttaa valvontatehtävänsä myös yhteisten erityistoimien osalta, ehdotetaan, että Suomen toimiessa yhteisessä erityistoimessa toimintaa ohjaavana valtiona tarkastusviranomaisen voisi päätöksellään valtuuttaa osallistuvan valtion

tarkastusviranomaisen, tällaista tehtävää hoitavan muun tahon tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan osatoteuttajaan kohdistuvan, lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentissa tarkoitetun tarkastuksen kyseisessä valtiossa.

Pykälän 3 momentin mukaan riippumattomalla tilintarkastajalla olisi oltava tehtävän hoitamisen kannalta riittävä ammattitaito. Nimettävän tilintarkastajan tulee olla toimintavaltiossaan auktorisoitu tilintarkastaja. Tarkastajan tulee kuulua kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants) kansalliseen jäsenyhdistykseen tai hallintoviranomaisen tai tarkastusviranomaisen kanssa tekemässään sopimuksessa sitoutua noudattamaan kansainvälisen tilintarkastajaliiton vaatimuksia ja eettisiä ohjeita.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin sovellettavasta laista. Yhteiseen erityistoimeen myönnetyn avustuksen käyttöön liittyvään tarkastusoikeuteen, oikeuteen saada tietoja, tietojen luovuttamiseen, tarkastusta suorittavan henkilön oikeuksiin, tarkastettavan velvollisuuksiin, kustannusten tarkastamiseen ja riippumattoman tilintarkastajan kelpoisuusehtoihin sovellettaisiin Euroopan unionin lainsäädännön ohella sen osallistuvan valtion lainsäädäntöä, jossa tarkastus suoritetaan.

Pykälän 5 momentissa esitetään, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä yhteisten erityistoimien tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä.

24 §. Yhteisen erityistoimen osatoteuttajan tarkastus. Suomen ohjelmaan voidaan kirjata, että Suomi osallistuu yhteisen erityistoimen toteuttamiseen. Käytännössä yhteiseen erityistoimeen osoitettava määräraha maksetaan toimintaa ohjaavalle jäsenvaltiolle. Toimintaa ohjaava valtio voi esittää hallintoviranomaiselle pyynnön tarkastaa Suomessa sijaitseva osatoteuttaja, jotta osatoteuttajalle aiheutuneiden kustannusten tukikelpoisuus voitaisiin varmentaa. Tämän vuoksi pykälässä säädettäisiin, että Suomen toimiessa yhteisessä erityistoimessa osallistuvana valtiona voisi hallintoviranomainen toimintaa ohjaavan valtion kirjallisesta pyynnöstä suorittaa Suomen ohjelmaan kirjatun yhteisen erityistoimen osatoteuttajaan kohdistuvan tarkastuksen. Tarkastukseen sovellettaisiin lakiehdotuksen 21 §:ää.

6 luku Erinäiset säännökset

25 §. Tietojen saanti ja luovuttaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta, on hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella 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 tässä laissa ja yleisasetuksessa tarkoitettujen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja. Hallintoviranomainen vastaa yleisasetuksen mukaisesti ohjelman täytäntöönpanosta sekä Euroopan unionin toimielimiin nähden että avustuksen myöntävän viranomaisen roolissa. Edelleen momentissa säädettäisiin, että hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella on oikeus saada edellä tarkoitettuja välttämättömiä tietoja avustuksen käytöstä myös avustuksen saajalta. Avustuksen hakija on velvollinen hakemuksessaan antamaan oikeat ja riittävät tiedot avustuksen myöntämiseksi ja maksamiseksi. Avustusta myöntävillä ja valvovilla viranomaisilla tulee olla riittävän laajat oikeudet varmistaa annettujen tietojen oikeellisuus sekä muutoinkin tarkastaa avustuksen myöntämisen tai valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja. Koska avustuksen hakemiseen ja käyttöön liittyy väärinkäytösten riski, avustusten myöntämisessä ja valvonnassa on tärkeää varmistua siitä, että avustuksen saaja toimii asianmukaisesti. Avustusten myöntämisestä tai maksamista ei voida katsoa tarkoituksenmukaiseksi tilanteissa, joissa hakija on esimerkiksi olennaisesti laiminlyönyt verojen tai muiden julkisoikeudellisten

maksujen suorittamisen. Pykälän nojalla voitaisiin saada tietoja avustuksen hakijasta ja saajasta. Oikeus tietojen saamiseen olisi tarpeen, jotta hallinto- ja tarkastusviranomaiset voivat hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Laissa olisi myös nimenomainen maininta siitä, että tiedot olisi annettava korvauksetta. Esimerkiksi veroviranomaiselta voitaisiin pyytää tietoja siitä, onko hakijaorganisaatiolla avustusta haettaessa tai maksettaessa erääntyneitä veroja tai muita julkisoikeudellisia maksuja maksamatta. Eri viranomaistiedot voitaisiin pyytää myös hyödyntäen Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön laatimia velvoitteidenhoitoselvityksiä. Tietoja koskeva pyyntö olisi aina yksilöitävä ja tiedon käyttötarkoitus ilmoitettava. Velvoitteidenhoitoselvityksiä voitaisiin voimassa olevan tulkinnan mukaan laatia Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin 6-kohdan perusteella, sillä kyseessä on valtionavustuksen perusteella organisaation toimintaa varten annettavan rahoituksen myöntäminen ja valvonta.

Pykälässä säädetty tiedot voivat sisältää myös henkilötietoja, kuten nimitietoja, tiedon henkilötunnuksesta, kansalaisuudesta taikka palkasta. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus perustuu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c-alakohdan mukaisesti rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen. Salassa pidettävien henkilötietojen osalta ehdotettavassa laissa olisi kyse yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan salliman sääntelyliikkumavaran käytöstä. Kohdassa säädetään, että käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Ehdotettavan lain osalta yleisasetus säättää hallinto- ja tarkastusviranomaisen tehtävistä ja niiden täyttämiseksi viranomaisilla pitää olla oikeus saada tietoja, jotka voivat olla myös salassa pidettäviä henkilötietoja. Lakiehdotuksen 25 §:ssä käytettäisiin sääntelyliikkumavaraa erityisten säännösten antamiseksi henkilötietojen luovuttamisesta. Yleissäännös viranomaisen oikeudesta antaa tietoja toiselle viranomaiselle salassapitosäännösten estämättä sisältyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 29 §:ään, jonka 1 momentin mukaan viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 § 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tietojensaantioikeus tulee valiokunnan kannan mukaisesti kytkeä joko välttämättömyysvaatimukseen taikka tietosisällöt on pyrittävä luettelemaan tyhjentävästi laissa. Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Ehdotettavan pykälän mukaiset tiedot eivät ole erityisiin henkilötietoryhmiin liittyviä henkilötietoja. Luovutuksen kohteena olevia tietosisältöjä ei ole mahdollista kuitenkaan luetella säännöksessä tyhjentävästi, minkä vuoksi pykälän mukaisia tietoja saadaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä ainoastaan silloin, kun tietojen saaminen on välttämätöntä.

Yleisasetuksen 73 artiklan mukaisesti hallintoviranomaisen on toimia valitessaan varmennettava, että avustuksen saajalla on tarvittavat taloudelliset resurssit. Lisäksi yleisasetuksen 74 artiklan mukaisesti hallintoviranomaisen tehtävänä on suorittaa hallinnon varmennukset sen tarkistamiseksi, että yhteisrahoitetut tuotteet ja palvelut on toimitettu ja että toimi on tukiedellytysten mukainen. Tehtävien hoitamiseksi hallintoviranomaisella pitää olla oikeus saada toiselta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta avustuksen hakijaa ja saajaa koskevia 1 momentissa mainittuja tietoja.

Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalla on riittävät hallinnolliset ja taloudelliset resurssit hankkeen toimeenpanoon ja hallinnointiin avustuspäätöksen ehtojen edellyttämällä tavalla. Koska avustuksen hakemiseen ja käyttöön liittyy väärinkäytön riski, avustuksen myöntämisessä, maksamisessa ja avustuksen käytön valvonnassa on tärkeää varmistua siitä, että avustuksen saaja ja sen tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja toimivat asianmukaisesti. Avustuksen myöntämistä tai maksamista ei voida katsoa tarkoituksenmukaiseksi tilanteissa, joissa avustuksen saaja on olennaisesti laiminlyönyt esimerkiksi verojen tai muiden julkisoikeudellisten maksujen suorittamisen. Yleisasetus velvoittaa jäsenvaltioita selvittämään liitteen XVII mukaiset tiedot, jotka koskevat mm. avustuksen saajan tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia. Tämä koskisi sisäasioiden rahastojen osalta yksityisoikeudellisen oikeushenkilön omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen selvittämistä. Tämän vuoksi momentissa tarkoitetuilla viranomaisilla olisi välttämätön tarve selvittää avustuksen hakijoiden ja saajien julkisten velvoitteiden hoitamista osana avustuksen myöntämis-, maksamis- ja avustuksen käytön valvontaprosessia.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta luovuttaa tietoja. Momentissa säädettäisiin, että hallinto- ja tarkastusviranomaisilla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa toiselle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle taikka Euroopan unionin toimielimelle sellaisia tässä laissa säädettyä tehtävää hoidettaessa saatuja, avustuksen saajaa koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle tai toimielimelle säädetyn tarkastustehtävän hoitamiseksi tai sen valvomiseksi, että Euroopan unionin lainsäädäntöä on noudatettu. Tietojen luovuttaminen tulisi kysymykseen yksinomaan, jos tieto olisi välttämätön viranomaiselle tai toimielimelle säädetyn tarkastustehtävän suorittamiseksi edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti. Tieto voitaisiin luovuttaa myös sen valvomiseksi, että Euroopan unionin lainsäädäntöä on noudatettu. Kaikkeaa Euroopan unionin toimielinten suorittamaa valvontaa ei toteuteta tarkastuksina, vaan hallintoviranomaiselta tai tarkastusviranomaiselta voidaan edellyttää yksittäistapauksia koskevia selvityksiä tai tietoja kansallisten viranomaisten suorittamista tarkastuksista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että 1 ja 2 momentin perusteella saatuja tietoja ei saisi käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty. Rajoitus koskisi sekä hallintoviranomaisen että tarkastusviranomaisen tietojensaantioikeutta ja toiselle viranomaiselle luovutettuja tietoja. Momentilla mukautettaisiin henkilötietojen tietosuoja-asetuksen säännöksiä, jotka koskevat käyttötarkoitussidonnaisuutta. Henkilötiedot on kerättävä yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla.

26 §. Tietojen käsittely. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että sisäasioiden rahastoja koskevat tiedot tallennetaan sisäministeriön käyttämään valtioneuvoston yhteiseen asianhallintajärjestelmään. Asianhallintajärjestelmää käytetään Euroopan unionin lainsäädännössä ja tässä laissa säädettyjen ohjelmaa ja toimeenpanosuunnitelmaa koskevien tehtävien hoitamiseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että hallintoviranomainen tallentaa asianhallintajärjestelmään Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetyt ohjelmaa, sen hallinnointia, seuranta ja valvontaa koskevat asiakirjat sekä ohjelmaa koskevan toimeenpanosuunnitelman. Lisäksi asianhallintajärjestelmään tallennetaan avustuksen hakijaa ja saajaa, avustettavaa hanketta tai toimintaa, avustuspäätöstä, avustuksen maksamista, suoritettuja tarkastuksia ja takaisinperintää koskevat asiakirjat. Asianhallintajärjestelmään tallennetuista asiakirjoista muodostuu hallinto- ja tarkastusviranomaisen yhteinen tietovaranto ja hankehallinnon sähköinen viranomaisarkisto. Asianhallintajärjestelmään saa tallentaa ja siinä saa käsitellä henkilötietoja. Henkilötiedot muodostavat henkilörekisterin, joka on osa sisäministeriön käyttämää valtioneuvoston yhteistä

asianhallintajärjestelmää. Sisäministeriö toimii henkilörekisterin rekisterinpitäjänä asianhallintajärjestelmässä omien henkilötietojensa osalta. Henkilötietoihin sovellettaisiin suoraan tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti tietojen minimointiperiaatetta. Henkilötietojen käsittely on tarpeen yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c-alakohdan mukaisesti rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Kaikki ministeriöt käsittelevät ministeriöidensä henkilötietoja rekisterinpitäjinä valtioneuvoston yhteisessä asianhallintajärjestelmässä voimassa olevan tietosuojalainsäädännön ja valtioneuvostossa sovitun mukaisesti. Henkilötietoja voisivat olla esimerkiksi avustuksen hakijan ja saajan ja sen yhteyshenkilön nimi, sähköposti ja puhelinnumero, avustuksen hakijan ja saajan tosiasiallisten omistajien nimi ja henkilötunnus, hankkeiden ohjausryhmien kokoonpanoa koskevat tiedot, hakemusten ja maksamista koskevien hakemusten yhteydessä olevat palkkatiedot ja muut hakijan ja avustuksen saajan hakemukseen ja maksamista koskevaan hakemukseen kirjaamat tai niiden liitteenä lähettämät asiakirjat ja niihin sisältyvät henkilötiedot, kuten esimerkiksi sairauspoissaolon kestoja koskeva tieto. Käsiteltävät henkilötiedot eivät olisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja. Käyttäessään valtioneuvoston yhteistä asianhallintajärjestelmää, ei ehdotettavassa laissa ole tarpeen säätää tietovarannosta, viranomaisarkistosta, henkilörekisteristä tai rekisterinpitäjästä. Asianhallintajärjestelmään tallennettavien tietojen julkisuudesta tai tietosuojasta ei myöskään säädettäisi erikseen ehdotettavassa laissa, koska niihin sovellettaisiin lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sekä EU:n tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia (1050/2018). Henkilötietojen käsittelyssä noudatettaisiin tietosuoja-asetuksen mukaista henkilötietojen käsittelyn minimointiperiaatetta. Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 3 momentissa säädetään, että valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja toimintatapoihin sekä yhteisiin tietovarantoihin ja tietojärjestelmiin liittyvän tiedonhallinnan osalta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä ja vastaa tältä osin tiedonhallinnasta ja mainitun lain 13 §:n 2—5 momentissa, 14—18 §:ssä ja 5 luvussa viranomaiselle säädetyistä tehtävistä. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin sekä yhteiseen tiedonhallintaan liittyviä toimintatapoja.

27 §. Tekninen apu. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että teknistä apua voidaan käyttää yleisasetuksen 36 ja 37 artiklassa säädetyn tavoin siinä tarkoitettuun toimintaan. Tekninen apu voisi kattaa rahastojen toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan. Yleisasetuksen mukaan kullekin ohjelmalle annettava tekninen apu korvataan jäsenvaltiolle kiinteämääräisenä prosenttiosuutena yleisasetuksen 91 artiklan mukaiseen ohjelmaa koskevaan maksatushakemukseen sisältyvistä tukikelpoisista kustannuksista. Yleisasetuksen mukaan teknisestä avusta korvattava rahaston ohjelman prosenttiosuus on kunkin sisäasioiden rahaston osalta 6 prosenttia. Yleisasetuksen 36 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat tukea teknisellä avulla toimia, jotka ovat tarpeen kyseisten rahastojen tehokasta hallinnointia ja käyttöä varten. Nämä toimet voivat koskea myös edellisiä tai seuraavia ohjelmakausia. Rahastosta voidaan tukea myös sellaisia teknisen avun toimia, jotka ovat tukikelpoisia jossakin muussa rahastossa. Artiklassa 37 säädetään, että jäsenvaltiot voivat tarjoutua toteuttamaan muita teknisen avun toimia vahvistukseen julkisten viranomaisten ja elinten, tuensaajien sekä muiden, rahastojen tehokkaan hallinnoinnin ja käytön kannalta tarpeellisten kumppaneiden valmiuksia ja tehokkuutta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että hallintoviranomainen päättää vuosittain teknisen avun käyttöä koskevasta suunnitelmasta valtion talousarvion puitteissa ja seuraa teknisen avun kokonaiskäyttöä. Hallintoviranomainen kuulisi seurantakomiteaa teknisen avun käyttöä koskevasta suunnitelmasta ja antaisi seurantakomitealle vuosittain katsauksen teknisen avun käytöstä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että tekniseen apuun ei sovelleta avustusmenettelyä koskevia 4 luvun säännöksiä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä teknisen avun käyttöä koskevan suunnitelman vahvistamisessa noudatettavasta menettelystä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

28 §. *Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan määrärahat.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että määrärahat, jotka turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan mukaisesti maksetaan jäsenvaltioille turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston ohjelmaan, kohdennettaisiin kansallisesti 19 artiklan mukaisen määrärahan osalta uudelleensijoittamismenettelystä, humanitaarisesta maahanpääsystä ja pakolaisten kuntaan sijoittamisesta sekä 20 artiklan mukaisen määrärahan osalta vastaanottovaiheessa turvapaikkamenettelystä ja vastaanotto toiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Edelleen momentissa säädettäisiin, että pykälän mukaisiin määrärahoihin ei sovellettaisi avustusmenettelyä koskevia 4 luvun säännöksiä. Tämä olisi muutos nykykauteen.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot saavat 10 000 euron rahoitusosuuden kutakin maahan uudelleensijoitettua henkilöä kohden. Artikla 19 mahdollistaa jäsenvaltiolle humanitaarisesta maahanpääsystä 6 000 euron rahoitusosuuden paitsi haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta 8 000 euron rahoitusosuuden henkilöä kohden. Suomi ei ole toistaiseksi hyödyntänyt erilaisia humanitaarisen maahanpääsyn malleja. Ensimmäisessä momentissa halutaan kuitenkin varmistaa se, että rahastoasetuksen mahdollistamaa rahoitusta voitaisiin tarvittaessa kansallisesti käyttää humanitaarisesta maahanpääsystä aiheutuviin menoihin asetuksen mukaisesti. Myös 19 artiklan mukaisten, uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn kautta maahan saapuneiden henkilöiden perheenjäsenet voivat oikeuttaa vastaaviin rahoitusosuuksiin. Tämä rahoitusosuus on varainhoitoasetuksen 125 artiklassa tarkoitettua kustannuksiin perustumatonta rahoitusta. Rahoitus jaetaan jäsenvaltioille edellyttäen, että henkilö, jonka osalta rahoitusosuus maksetaan, on tosiasiallisesti uudelleensijoitettu tai hänelle on myönnetty maahanpääsy.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 20 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot saavat 10 000 euron rahoitusosuuden kutakin toisesta jäsenvaltiosta siirrettyä kansainvälistä suojelua hakenutta tai sitä saanutta henkilöä kohden. Lisäksi jäsenvaltio, joka kattaa siirron kustannukset saa 500 euron korvauksen kutakin siirrettyä henkilöä kohden. Tämä rahoitusosuus on varainhoitoasetuksen 125 artiklassa tarkoitettua kustannuksiin perustumatonta rahoitusta. Rahoitus jaetaan jäsenvaltioille edellyttäen, että henkilö, jonka osalta rahoitusosuus maksetaan, on tosiasiallisesti siirretty jäsenvaltioon tai rekisteröity hakijaksi vastuussa olevassa jäsenvaltiossa asetuksen (EU) 604/2013 mukaisesti. Myös 20 artiklan mukaisten henkilöiden perheenjäsenet voivat oikeuttaa vastaaviin rahoitusosuuksiin, jos perheenjäsenet saavat oleskeluluvan perheen yhdistämisen kautta.

EU-lainsäädäntöön ei sisälly 19 ja 20 artiklojen mukaisten määrärahojen käyttöön liittyviä erityistavoitteita, eikä Euroopan unionin lainsäädännössä säädetä määrärahan kansallisesta käytöstä. Määrärahat ovat turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston kautta jäsenvaltiolle suoritettavaa korvausta artiklassa tarkoitettujen, maahan saapuneiden henkilöiden lukumäärään perustuen. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 artiklan 7 kohdassa ja 20 artiklan 7 kohdassa säädetään, että rahoitusta ei saa käyttää muihin jäsenvaltion ohjelman toimiin paitsi asianmukaisesti perustelluissa olosuhteissa ja jos komissio hyväksyy sen ohjelmaan tehtävällä muutoksella. Määrärahojen luonteesta johtuen ne kohdennettaisiin kansallisesti samoihin kohteisiin, joiden mukaisin menettelyihin osallistuneista, maahan saapuneista henkilöistä rahoitus on Suomelle kompensationsa myönnetty. Näin ollen määrärahoilla olisi tarkoitus täydentää kyseisistä toimista vastaavien viranomaisten resursseja ja kehittää menettelyjen sujuvuutta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että momentissa 1 tarkoitetut määrärahat kohdennetaan valtion talousarvioon vuosittain osoitetun määrärahan rajoissa rahoituksen kohteena olevista toimista vastaaville viranomaisille. Päätös rahoituksen jakamisesta tehtäisiin vuosittain valtion talousarviossa. Julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä tehtäisiin suunnitelma rahoituksen kohdentamisesta ja jakamisesta rahoituksen kohteena olevista toimista vastaaville viranomaisille. Momentissa säädettäisiin myös, että kyseiset viranomaiset voivat myöntää rahoitusta edelleen myös avustuksena. Toimivaltaiset ministeriöt on määritelty valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti tällä hetkellä toimista vastaavina viranomaisina toimivat sisäministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Sisäministeriön hallinnonalalla Maahanmuuttovirasto vastaisi pykälän mukaisista toimista. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimista vastaisivat ministeriön lisäksi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus).

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että määrärahan käytöstä on raportoiva sisäministeriölle. Raportoinnista säädettäisiin tarkemmin asetuksessa. Tarkoitus on toteuttaa raportointi hallinnollisesti mahdollisimman kevyesti, esimerkiksi toimintakertomuksen kaltaisena.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen määrärahojen käyttökohteista ja raportoinnista annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

29 §. Tietojen saanti ja luovuttaminen turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan määrärahoja koskien. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että sen lisäksi mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta, hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseksi Maahanmuuttovirastolta maksutta ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmästä niitä tietoja 28 §:n mukaisten määrärahojen maksamisen perusteena olevista henkilöistä, jotka ovat välttämättömiä henkilöiden tunnistamista ja heidän maahan saapumisensa ajankohdan määrittämistä varten tai tietoja henkilölle myönnetystä kansainvälisestä suojelusta turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 artiklan 8 kohdan ja 20 artiklan 8 kohdan mukaisesti. Hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella olisi lisäksi oikeus suorittaa näihin tietoihin kohdistuvia tarkastuksia. Pykälän mukaiset tiedot sisältävät henkilötietoja. Maahanmuuttovirasto vastaa Suomen osalta turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan tarkoittamien henkilöiden maahan saapumista ja kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan tiedon keräämisestä, tilastoimisesta sekä säilyttämisestä. Ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmästä säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020). Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklojen mukaisten määrärahojen saamisen perusteiden tarkistamista ja todentamista varten välttämättömiä tietoja ovat ainakin henkilöiden maahantulon ajankohta (päivä, jona henkilö on rekisteröity saapuneeksi jäsenvaltion alueelle) ja henkilön tunnistamista ja pakolaisaseman todentamista (oleskelulupaa koskeva tieto) osoittava asiakirja. Kyseisten tietojen osalta hallinto- ja tarkastusviranomaisen ei käsittele erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Hallinto- ja tarkastusviranomaisella ei ole tarvetta saada tietoa asiakirjojen tarkemmasta sisällöstä, josta voisi ilmetä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvaa tietoa. Tietojen saanti on rajattu vain välttämättömään tietoon. Maahantuloajankohdan todentaa ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään merkitty päivämäärä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa toiselle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle taikka Euroopan unionin toimielimelle 1 momentin mukaisia tietoja, jotka ovat vält-

tämättömiä viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle tai toimielimelle säädetyn tarkastus-tehtävän hoitamiseksi tai sen valvomiseksi, että Euroopan unionin lainsäädäntöä on noudatettu. Momentissa säädettäisiin vain välttämättömien tietojen luovuttamisesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriöllä, elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksella (ELY-keskus) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksella (KEHA-keskus) on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tarkoitettujen salassapitosäännösten estämättä oikeus saada lain 28 §:n 1 momentissa tarkoitetun määrärahan käyttämiseksi Maahanmuuttovirastolta maksutta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä niitä tietoja, jotka ovat tarpeellisia henkilön tunnistamista, hänen kuntaan sijoittumisensa ajankohdan ja kotikuntansa määrittä-mistä varten sekä tiedon henkilölle ulkomaalaislain (301 /2004) nojalla myönnetystä oleskelu-luvan perusteesta. Edelleen momentissa säädettäisiin, että tällaisia tietoja ovat Maahanmuutto-viraston asiakasnumero, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön (UNHCR) tapausnu-mero, tieto henkilön Suomeen saapumisen ajankohdasta, tieto henkilön sijoituskunnasta, kiin-tiövalintavuodesta, valintaotosta, henkilön syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä kiintiövalin-tapäätöksen jälkeen, ennen Suomeen saapumista syntyneistä lapsista. Kyseiset tiedot sisältävät henkilötietoja, mutta ne eivät sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Luo-vutuksen kohteena olevat tietosisällöt on lueteltu säännöksessä tyhjentävästi ja sen vuoksi tie-tojen saanti on rajattu tarpeellisiin tietoihin. Momentissa mainitut tiedot luovutettaisiin sään-nönmukaisina listoina tai katseluyhteydellä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että edellä 1—3 momentin perusteella saatuja tietoja ei saa käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty.

30 §. *Eräät yhteisiä erityistoimia koskevat täytäntöönpanojärjestelyt.* Pykälään ehdotetaan otet-tavaksi säännös, että sisäministeriö voisi sopia yhteisen erityistoimen hallinnointitehtävien täy-täntöönpanoa koskevista teknisistä järjestelyistä muiden valtioiden hallintoviranomaisten tai valtioiden tällaista tehtävää hoitavien muiden tahojen kanssa. Edelleen pykälässä säädettäisiin, että valtiovarainministeriö voisi sopia yhteisen erityistoimen tarkastustehtävien täytäntöönpa-noa koskevista teknisistä järjestelyistä muiden valtioiden tarkastusviranomaisten tai valtioiden tällaista tehtävää hoitavien muiden tahojen kanssa. Ehdotettava pykälä olisi lähinnä informatii-vinen ja siitä kävisi ilmi yhteisen erityistoimen yhteydessä sovellettavat menettelyt.

Erityistoimien toteuttamiseksi saattaa olla tarpeen tehdä rahastojen viranomaistehtävien hoita-miseksi oikeudellisesti sitovia sopimuksia muiden valtioiden viranomaisten kanssa. Oikeus olisi rajattu kysymyksiin, jotka olisivat hallinnointitehtävien ja tarkastustehtävien teknistä toimeen-panoa. Jossain tilanteissa rahastojen hallinnointi- ja tarkastustehtävistä vastaavilla ministeriöillä saattaa olla myös tarve tehdä yhteisymmärryspöytäkirjan (Memorandum of Understanding) tyyppisiä järjestelyjä muiden valtioiden vastaavista tehtävistä vastaavien tahojen kanssa.

Ehdotettu pykälä poikkeaa voimassa olevan lain vastaavasta säännöksestä. Voimassa olevassa laissa lähtökohtana on ollut, että yhteistä erityistoimea koskevat täytäntöönpanojärjestelyt to-teutetaan valtiosopimuksentekovallan delegointina. Delegoinnin perusteella tehtyä sopimusta pidetään valtiosopimuksena, joka tulee voimaansaattaa ja julkaista säädöskokoelman sopimus-sarjassa. Voimassa olevaa pykälää ei ole sovellettu kertaakaan ohjelmakaudella 2014—2020. Yhteisen erityistoimen osalta tarkoituksenmukaisempaa instrumenttina järjestelyitä sovitta-essa voidaan kuitenkin pitää ns. kansainvälistä hallintosopimusta, jolla voidaan sopia viran-omaisten väliseen tavanomaiseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä kysymyksistä ja jonka teke-miseen viranomaisella itsellään on toimivalta voimassaolevien säädösten perusteella. Täytän-töönpanosopimuksilla voitaisiin sopia asialliselta merkitykseltään vähäisistä asioista. Sopimuk-silla ei olisi viranomaisten toimivallan ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia, eikä niihin sisältyisi

eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Sopimukset tehtäisiin ministeriöiden nimissä. Tehdävät sopimukset voisivat koskea muun muassa yhteisten erityistoimien varainhallintaan tai kustannusten ja tulosten tarkastamisen käytännön järjestämiseen liittyviä kysymyksiä.

31 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin, että hallintoviranomaisen päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Edelleen pykälässä säädettäisiin, että muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Pykälässä on huomioitu uusi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki, jossa valituslupa on pääsääntö.

7 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

32 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain voimaan tulosta. Lain olisi tarkoitus tulla voimaan päivänä kuuta 2021.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että ehdotettavalla lailla kumottaisiin sisäasioiden rahastoista annettu laki (903/2014).

33 §. Siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että avustusta voitaisiin myöntää sellaisiin ennen avustuspäätöksen tekemistä syntyneisiin kustannuksiin, jotka ovat syntyneet 1 päivänä tammikuuta 2021 tai sen jälkeen ja joita koskeva hakemus tulee vireille viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2022. Yleisasetuksen 63 artiklan 2 kohdan mukaan menoihin voidaan myöntää rahastoista rahoitusta, jos ne ovat aiheutuneet tuensaajalle ja ne on maksettu sen päivän, jona ohjelma esitetään komissiolle, tai 1 päivän tammikuuta 2021, sen mukaan kumpi päivä on aikaisempi, ja 31 päivän joulukuuta 2029 välisenä aikana. Sisäasioiden rahastojen ohjelmat esitetään komissiolle 1 päivä tammikuuta 2021 jälkeen, joten avustuksensaajille aiheutuneet menot olisivat yleisasetuksen mukaisesti tukikelpoisia 1 päivä tammikuuta 2021 lähtien. Tästä syystä ja jotta mahdollistetaan rahastojen ohjelmien tavoitteiden toteuttaminen mahdollisimman täysimääräisesti ohjelmakauden alusta lähtien, poiketen 13 pykälän 3 momentista, säädettäisiin siirtymäsäännös, jonka nojalla voitaisiin myöntää avustusta sellaisiin hyväksyttäviin kustannuksiin, jotka ovat syntyneet ohjelmakauden alettua 1 päivänä tammikuuta 2021 tai sen jälkeen, mutta ennen avustuspäätöksen tekemistä tai avustushakemuksen vireille tuloa. Avustushakemuksen tulisi kuitenkin tulla vireille viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2022.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että sisäasioiden rahastojen ohjelmakaudella 2014—2020 kansallisista ohjelmista tai toimeenpano-ohjelmista, joiden toimeenpano on kesken tämän lain tullessa voimaan, myönnettyyn tukeen ja vielä myönnettävään tukeen sekä kansallisen ohjelman tekniseen apuun sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta, neuvoston päätöksen 2008/381/EY muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätösten N:o 573/2007/EY ja N:o 575/2007/EY ja neuvoston päätöksen 2007/435/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 516/2014 17 ja 18 artiklan perusteella Suomen kansalliseen ohjelmaan 31 päivään joulukuuta 2022 mennessä osoitettuihin, joko myöntämättä jääneisiin tai käyttämättöminä rahastolle palautuneisiin määrärahoihin sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2022, mitä 28 ja 29 §:ssä säädetään, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä muuta johdu. Ohjelmakauden 2014—2020 määrärahat on budjetoitu momentille 26.01.24 EU:n osuus sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton hallintaan (siirtomääräraha 3 v). Ohjelmakauden 2021—2027 määrärahat budjetoidaan momentille 26.01.26 EU:n osuus sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton hallintaan ohjelmakaudella 2021—2027 (siirtomääräraha 3 v). Ohjelmakauden 2014—2020 tukikelpoisuus aika päättyy 31.12.2022 eikä varoja ehditä rahaston toimeenpanoajan puitteissa käyttämään ja sen

vuoksi on tarpeen määritellä menettely, jotta varat saadaan käytettyä. Artikloissa 17 ja 18 tarkoitettujen erillismäärärahojen maksaminen perustuu jäsenvaltioon saapuneisiin, maksun perusteena oleviin henkilöihin. Rahaston erillismäärärahojen käytöstä päätetään kansallisesti. Vuonna 2020 COVID-19 pandemiasta johtuen määrärahojen perusteena olevien henkilöiden maahan saapuminen käytännössä keskeytyi puolen vuoden ajaksi, mistä aiheutui vastaavaa viivästymää kyseisten määrärahojen maksuihin. Lisäksi ennakoidaan päättyvistä rahoitetuista hankkeista palautuvan rahoitusta käyttämättömänä takaisin rahaston kansalliselle vastuuviranomaiselle. Jotta voidaan turvata, että Suomen kansalliseen ohjelmaan 31.12.2022 mennessä osoitetut määrärahat saadaan täysimääräisesti käytettyä, ehdotetaan menettelyä, jossa kyseiset määrärahat voitaisiin kohdentaa valtion talousarvioon momentille 26.01.24 osoitetun määrärahan rajoissa rahoituksen kohteena olevista toimista vastaaville viranomaisille 28 ja 29 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen 1 päivästä tammikuuta 2022 lähtien.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotuksessa on valtuudet alemman asteiseen norminantoon yhteensä 20 pykälässä. Pykälässä 3 säädetään, että tarkempia säännöksiä kumppanuuteen kuuluvista tahoista ja kumppanuudesta eri tehtäviä hoidettaessa annetaan valtioneuvoston asetuksella. Asetuksessa annettaisiin tarkemmat säännökset kumppanitahoista ja niistä tehtävistä, joiden osalta hallintoviranomaisen on varmistettava, että kumppaneita kuullaan. Asetuksessa säädettäisiin myös tarkemmin seurantakomitean kokoonpanosta. Kumppanuuden toteutuminen tapahtuisi käytännössä erityisesti seurantakomitean toiminnan kautta.

Pykälässä 4 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä ohjelman ja sen muutosten valmistelusta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan vielä ole suunniteltu antaa asiasta tarkempia säännöksiä, mutta laissa on kuitenkin varauduttu mahdollisuuteen tarkempien säännösten antamiseen, jos käytännön syyt tätä edellyttäisivät. Pykälässä 5 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä toimeenpanosuunnitelman valmistelussa noudatettavasta menettelystä, sen sisällöstä ja muuttamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Asetuksessa säädettäisiin, että toimeenpanosuunnitelma sisältäisi kuvauksen ohjelman valmisteluvaiheista ja valmisteluun osallistuneista tahoista sekä rahaston toimien yhteensovittamisesta muiden Euroopan unionin rahoitusvälineiden ja -ohjelmien kanssa.

Pykälässä 6 säädettäisiin, että hallintoviranomaisen tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Asetuksessa säädettäisiin mm. siitä, että hallintoviranomainen vastaa seurantakomitean työjärjestyksen ja seurantakomitealle toimitettujen tietojen julkaisemisesta verkkosivustollaan. Pykälässä 7 säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tarkastusviranomaisen tehtävistä ja tehtävien järjestämisestä. Pykälässä 8 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä seurantakomitean tehtävistä ja kokoonpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella avattaisiin tarkemmin seurantakomitean tehtäviä ja niihin osallistuvia tahoja.

Pykälässä 9 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä avustuksen saajasta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Tässä vaiheessa ei ole suunniteltu antaa asiasta tarkempia säännöksiä, mutta mahdollisuus tarkempien säännösten antamiseen on kuitenkin nähty tarpeelliseksi varmistaa. Pykälässä 11 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä avustuksen myöntämisen edellytyksistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella olisi tarpeen säätää mm., että hankkeen tai toiminnan avustettavalle osalle ei ole myönnetty muuta tukea Euroopan unionin talousarviosta. Hanke tai toiminta on myös toteutettava avustuspäätöksessä asetetussa määräajassa hyväksyttyä kustannusarviota ja rahoitussuunnitelmaa sekä hanke- ja toimintasuunnitelmaa noudattaen. Asetuksessa määrättäisiin myös erillisestä kirjanpidosta hankkeen tai toimin-

nan osalta. Pykälässä 12 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä avustuksen siirtämisen edellytyksistä ja menettelystä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Asetuksessa säädettäisiin vastaavasti kuin ohjelmakaudella 2014—2020 on säädetty. Pykälässä 13 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä kustannusten tukikelpoisuudesta ja hyväksyttävyydestä sekä siitä, milloin ennen avustuspäätöksen tekemistä syntyneisiin kustannuksiin voidaan perustellusta syystä myöntää avustusta, voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Asetukseen sisällytettäisiin tarkempia säännöksiä tukikelpoisten kustannusten edellytyksistä, hyväksyttävistä kustannuslajeista ja avustuksen ulkopuolelle jäävistä kustannuksista. Pykälässä 14 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä avustuksen määrästä, avustusmuodoista, niiden määräytymisen perusteista, käyttökohteista ja kustannusten kattamiseen käytettävästä rahoituksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Asetuksessa määritettäisiin mm. kertakorvauksen, prosenttimääräisinä korvattavien kustannusten ja yksikkökustannusten käytön tarkemmista säännöistä. Lisäksi asetuksessa säädettäisiin avustuksen enimmäismäärän prosenttiosuuksista rahastokohtaisten asetusten asettamisissa puitteissa. Pykälässä 15 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä avustuksen hakemisesta, hakuajasta, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista ja asiakirjoissa esitettävistä seikoista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Asetuksessa säädettäisiin tarkemmin siitä, mitä tietoja ja asiakirjoja hakemukseen tulee sisällyttää. Tässä vaiheessa ei ole suunniteltu antaa hakuajasta tarkempia säännöksiä, mutta mahdollisuus tarkempien säännösten antamiseen on kuitenkin nähty tarpeelliseksi varmistaa. Pykälässä 16 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä avustuksen myöntämisestä, päätöksen sisällöstä ja avustuspäätöksen muuttamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Asetuksessa määritettäisiin avustuksen myöntämisen ja avustuspäätöksen muuttamisen tarkemmista ehdoista sekä avustuspäätökseen sisällytettävistä tiedoista. Pykälässä 17 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä avustuksen käytöstä, kirjanpidon järjestämisestä ja aineiston säilyttämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Pykälässä 18 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä maksamisen hakemisesta, määräajasta, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista ja asiakirjoissa esitettävistä seikoista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Pykälässä 19 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä maksamisen edellytyksistä, siinä noudatettavasta menettelystä ja ennakkoa koskevasta menettelystä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Pykälässä 20 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä maksettavan avustuksen määrästä ja sen määräytymisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Pykälässä 23 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä yhteisen erityistoimen tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Tässä vaiheessa ei ole suunniteltu antaa asiasta tarkempia säännöksiä, mutta mahdollisuus tarkempien säännösten antamiseen on kuitenkin nähty tarpeelliseksi varmistaa. Pykälässä 27 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä teknisen avun käyttöä koskevan suunnitelman vahvistamisessa noudatettavasta menettelystä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Pykälässä 28 säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen määrärahojen käyttökohteista ja raportoinnista annetaan valtioneuvoston asetuksella. Asetuksessa määritettäisiin tarkemmin määrärahojen mahdollisia käyttökohteita sekä raportoinnin ajankohtaa ja raportoinnissa annettavia tietoja.

9 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on sen hyväksynyt.

Tällä lailla kumotaan laki sisäasioiden rahastoista (903/2014).

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 31 päivänä maaliskuuta 2022.

10 Toimeenpano ja seuranta

Euroopan unionin sisäasioiden rahastot toimivat ohjelmakausittain. Jäsenvaltiot käyvät jatkuvaa vuoropuhelua komission kanssa rahastojen toimivuudesta koko ohjelmakauden ajan. Komissio tarkastelee rahastoja ohjelmakauden kuluessa ja tekee omat arvionsa jälkiarviointien, sidosryhmien kuulemisten sekä tehtyjen vaikutustenarviointien perusteella.

Rahastoja koskevat Euroopan unionin säädökset edellyttävät rahastojen ohjelmien toimeenpanon seuranta ohjelmakauden aikana etenkin tuloksellisuuden näkökulmasta. Samalla arvioidaan myös kansallisen hallinto- ja valvontajärjestelmän toimintaa. Yleisasetus velvoittaa jäsenvaltion laatimaan suoritusperusteisen kehityksen, jonka avulla ohjelman tuloksellisuutta sen täytäntöönpanon aikana voidaan valvoa, arvioida ja raportoida.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 neljänteen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ahvenanmaan itsehallinto

Valtakunnan lainsäädäntövallan ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallan jakautumisesta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Lain lähtökohtana on periaate, jonka mukaan toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövaltaa. Itsehallintolain 32 §:ssä säädetään järjestelmästä, jonka mukaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä voidaan siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Vastaavasti voidaan maakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä siirtää valtakunnan viranomaiselle. Siirtäminen tapahtuu asetuksella ja maakunnan hallituksen suostumuksella. Itsehallintolain 32 §:n 3 momentin mukaan tasavallan presidentti antaa sopimusasetukset.

Lakiehdotus sisältää säännöksiä, jotka kuuluvat sekä valtakunnan että maakunnan lainsäädäntövaltaan. Euroopan unionin sisäasioiden rahastot kuuluvat pääasiassa valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Siltä osin kuin ehdotettu laki sisältää maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia säännöksiä, se ei tulisi sovellettavaksi maakunnassa. Euroopan unionin ohjelmakaudelle 2014—2020 Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyi lainsäädäntövaltaansa kuuluvilta osin maakuntalain sisäasioiden rahastoista annetun lain soveltamisesta Ahvenanmaalla (Ålands författningsamling 8/2017). Maakuntalain lisäksi Ahvenanmaan maakunnalle kuuluvat sisäasioiden kansallisista ohjelmista johtuvat vastuuviranomais- ja tarkastusviranomaistehtävät siirrettiin sopimusasetuksella sisäministeriön hoidettavaksi.

Sisäasioiden rahastojen ohjelmakauden 2021—2027 kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä on arvioitu, että sisäisen turvallisuuden rahastossa lainsäädäntövalta kuuluu maakunnalle itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan nojalla siltä osin kuin kyse on itsehallintolaissa mainituin poikkeuksin yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä palo- ja pelastustointa koskevista asioista. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastossa maakunnan lainsäädäntövaltaan on arvioitu kuuluvan maakunnassa tapahtuva kotoutumisen edistäminen. Tämän lainsäädäntövallan on maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä katsottu olevan johdettavissa itsehallintolain 18 §:n 1, 4, 13, 14, 22 ja 23 kohdasta, jotka koskevat maakunnan hallitusta sekä sen alaisia

viranomaisia ja laitoksia, kuntien hallintoa, sosiaalihuoltoa, opetusta ja oppisopimusta, elinkeinotoimintaa ja työllisyyden edistämistä. Sen vuoksi maakunnan lainsäädäntövaltaan katsotaan kuuluvan maakunnassa sijaitsevien kuntien vastaanottamiin pakolaisiin tai muihin maahanmuuttajiin kohdistuvat pääasialliset kotouttamistoimet. Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline koskee rajaturvallisuutta ja viisumipolitiikkaa ja kuuluu sen vuoksi kokonaan valtakunnan toimivaltaan.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan (PeVL 16/2004 vp, PeVL 42/2005 vp, PeVL 11/2006 vp, PeVL 37/2010 vp, PeVL 3/2009 vp ja PeVL 65/2010 vp) ei ole ehdotonta estettä sille, että julkista valtaa tai julkisia tehtäviä annetaan muille kuin viranomaisille, jos tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä säädetään riittävän yksityiskohtaisesti ja jos julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Esityksen mukaan seurantakomitea sekä hallintoviranomaisen tai tarkastusviranomaisen valtuuttama tarkastusta suorittava tilintarkastaja käyttäisivät julkista valtaa.

Seurantakomitean perustamisveloitteesta säädetään yleisasetuksen 38 artiklassa. Artiklassa säädetään, että jäsenvaltion on perustettava ohjelman toteuttamista seuraava komitea. Seurantakomitean asettaminen on kumppanuusperiaatteen toteuttamiseksi tarpeen. Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädetäisiin seurantakomitean asemasta ja tehtävistä. Pykälässä viitattaisiin yleisasetuksen 40 artiklaan, jossa säädetään tarkemmin seurantakomitean tehtävistä. Seurantakomitean olisi muun muassa tarkasteltava ohjelman toteutumisen edistymistä ja niitä ongelmia, jotka vaikuttavat ohjelman tuloksellisuuteen. Lisäksi seurantakomitean tehtävänä olisi hyväksyä toimien valinnassa käytettävät menetelmät ja perusteet ja niihin tehtävät muutokset, ohjelmien vuotuisen tuloksellisuuskertomus, arviointisuunnitelma ja siihen tehtävät muutokset sekä ohjelman muuttamista koskevat hallintoviranomaisen tekemät ehdotukset. Hyväksyessään toimien valinnassa käytettäviä menetelmiä ja perusteet seurantakomitea käyttäisi julkista valtaa.

Seurantakomitealla tulisi olemaan aiempaa merkittävämpi asema ohjelmaa muutettaessa. Lakiehdotuksen mukaan sisäministeriö vastaisi ohjelman valmistelusta ja valtioneuvosto hyväksyisi ehdotuksen ohjelmaksi ennen sen toimittamista Euroopan komissiolle. Ohjelmaa muutettaessa seurantakomitean tulisi hyväksyä hallintoviranomaisen ehdotus ohjelman muuttamisesta. Muutoksesta riippuen, sen hyväksyisi joko valtioneuvoston yleisistunto tai sisäministeriö niissä tilanteissa, jossa kyse ei ole ohjelman merkittävästä muutoksesta. Lopullinen päätöksentekovalta ohjelmaehdotuksesta olisi siis joko valtioneuvoston yleisistunnolla taikka sisäministeriöllä. Seurantakomitea osallistuisi myös toimeenpanosuunnitelman valmisteluun, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin. Päätöksenteko toimeenpanosuunnitelman osalta olisi sisäministeriöllä. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että seurantakomitea ei käyttäisi sisäasioiden rahastoissa merkittävää julkista valtaa.

Kun julkinen hallintotehtävä annetaan lailla hoidettavaksi muulle kuin viranomaiselle, tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan säädösperusteisesti huolehtia siitä, että tehtävää hoitavaan sovelletaan tässä tehtävässä samoja säännöksiä kuin viranomaisvastuulla vastaavaa tehtävää hoitavaan (PeVL 5/2010 vp, PeVL 3/2009 vp, PeVL 1/2008 vp). Seurantakomitean jäsenen osalta ehdotetaan säädettäväksi, että jäsenen toimiessa lakiehdotuksessa tarkoitetuissa tehtävissä, sovelletaan häneen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Lakiehdotukseen ehdotetaan lisäksi otettavaksi viittaussäännös, jonka mukaan vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa. Seurantakomitean jäsenet toimisivat virkavastuulla ja jäseniin sovellettaisiin hallinnon yleislakeja. Perustuslakivaliokunnan mukaan säädetäviin lakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia tarpeen sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin (PeVL 13/2010 vp).

Lakiehdotuksen 21 §:ään sisältyy säännös hallintoviranomaisen oikeudesta valtuuttaa toinen viranomainen tai ulkopuolinen tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö suorittamaan tarkastustehtävä. Vastaava valtuutussäännös sisältyy tarkastusviranomaisen osalta 22 §:ään. Pykälissä tarkoitetaan tarkastustehtävän suorittamista viranomaiselle säädetyn tarkastusoikeuden rajoissa vastuun säilyessä viranomaisella. Lain 21 §:n 2 momenttiin ja 22 §:n 2 momenttiin on otettu tarkentava säännös siitä, mille viranomaisille tarkastusoikeus voitaisiin siirtää. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä (PeVL 18/2004 vp ja PeVL 14/2008 vp), että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat sekä toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. Lain 21 §:ään on otettu säännökset tilintarkastajalle asetettavista kelpoisuusvaatimuksista. Tilintarkastajan toimintaan sovellettaisiin hallinnon yleislakeja. Lakiehdotuksessa säädettäisiin edellä mainituista syistä, että tilintarkastajaan sovelletaan tämän toimiessa lakiehdotuksessa tarkoitetuissa tehtävissä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Lisäksi lakiehdotuksen mukaan vahingonkorvausvastuusta säädettäisiin vahingonkorvauslaissa.

Kotirauha

Lakiehdotuksen 21 §:ssä säädettäisiin hallintoviranomaisen ja 22 §:ssä tarkastusviranomaisen tarkastusoikeuden sisällöstä ja laajuudesta. Tarkastusoikeus on esityksessä rajattu hallintoviranomaisen osalta avustuksen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön liittyvien edellytysten ja ehtojen noudattamisen valvomiseen. Tarkastusoikeus koskisi samassa laajuudessa siirron saajaa. Tarkastusviranomaisen tarkastusoikeus olisi rajattu sisäasioiden rahastojen ohjelman varojen käyttöön liittyviin hallintoviranomaiseen kohdistuviin järjestelmätarkastuksiin ja tähän tehtävään liittyviin yksittäisiä avustuksen saajia koskeviin tarkastuksiin. Yksittäistä avustettavaa hanketta tai toimintaa tarkastettaessa tarkastusoikeus koskisi hanketta tai toimintaa ja sen rahoitusta kokonaisuudessaan. Jos avustus olisi 12 §:ssä tarkoitettulla tavalla siirretty, koskisi tarkastusoikeus samassa laajuudessa siirron saajaa. Tarkastus voitaisiin 21 §:n mukaan suorittaa yksinomaan avustettavan hankkeen tai toiminnan ja avustuksen käytön kannalta merkityksellisiin rakennuksiin, toimitiloihin tai paikkoihin ja tarkastaa näitä sekä avustuksen saajan olosuhteita, tietojärjestelmiä ja asiakirjoja. Tarkastusta ei kuitenkaan saisi suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa ja tarkastuksessa olisi lisäksi noudatettava, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään (PeVL 17/2018 vp, PeVL 39/2016 vp).

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei lain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen, ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on tämän mukaisesti vakiintunutta. Välttämättömyysvaatimus liittyy siihen, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 § 3 momentin mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi asunnossa

tarkastuksen saisi suorittaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti vain viranomaisella (esim. PeVL 6/2019 vp ja PeVL 69/2002 vp). Lakiehdotus rajaa tarkastusten ulkopuolelle pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat, koska perustuslakivaliokunnan mainitsema välttämättömyysvaatimus ei ehdotettavien tarkastusten osalta täyty ja koska tarkastuksen tekijä voisi olla muukin kuin viranomaistaho.

Henkilötietojen suoja

Lakiehdotuksen 25 §:ään sisältyy säännös hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä 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 tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja. Hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella on oikeus saada edellä tarkoitettuja välttämättömiä tietoja avustuksen käytöstä myös avustuksen saajalta. Ehdotuksen mukaan saatuja tietoja ei saisi käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty.

Lisäksi 25 §:ssä säädettäisiin hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen oikeudesta salassapitosäännösten estämättä luovuttaa toiselle viranomaiselle, julkista tehtävää hoitavalle tai Euroopan unionin toimielimelle lakiehdotuksessa säädettyä tehtävää hoidettaessa saatuja avustuksen saajaa koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä säädetyn tarkastustehtävän hoitamiseksi tai sen valvomiseksi, että Euroopan unionin lainsäädäntöä on noudatettu. Saatuja tietoja ei saisi käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty. Pykälässä säädetty salassa pidettävät tiedot voivat sisältää henkilötietoja, kuten nimitietoja, tiedon henkilötunnuksesta, kansallisuudesta tai alkuperästä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 § 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tietojensaantioikeus tulee valiokunnan kannan mukaisesti kytkeä joko välttämättömyysvaatimukseen taikka tietosisällöt on pyrittävä luettelemaan tyhjentävästi laissa. Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Pykälän mukaiset tiedot eivät sisältäisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Luovutuksen kohteena olevia tietosisältöjä ei ole kuitenkaan mahdollista luetteloida säännöksessä tyhjentävästi, minkä vuoksi pykälän mukaisia tietoja saadaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä ainoastaan silloin, kun tietojen saaminen on välttämätöntä (PeVL 17/2016 vp ja PeVL 38/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 14/2018 vp todennut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellainen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojasetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Lausunnossa todetaan edelleen, että perustuslakivaliokunta katsoo tietosuojasetuksen soveltamisen alkamisen johdosta olevan perusteltua tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattua yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan lausunnon mukaan tietosuojaset-

tuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä.

Ehdotettava laki ei sisällä erityisiä riskejä henkilötietojen suojaamisen kannalta, mutta on tarpeen, jotta salassapidettäviä tietoja voidaan saada ja luovuttaa viranomaisten välillä ja täyttää tässä suhteessa yleisasetuksen hallintoviranomaiselle ja tarkastusviranomaiselle määräämät tehtävät. Pykälässä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta vain siltä osin kuin se on perustuslain 10 §:stä ja julkisuuslain säännöksistä sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä seuraavien velvoitteiden noudattamiseksi välttämätöntä. Muilta osin sovellettaisiin sellaisenaan yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia. Päämääränä on henkilötietojen käsittelyä ja luovuttamista koskeva selkeä sääntely, jonka perusteella yksilöllä on mahdollisuus saada täsmällisesti selko siitä, mitä henkilötietoja hänestä kerätään ja mihin nimenomaiseen tarkoitukseen.

Lakiehdotuksen 26 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojen käsittelystä. Pykälässä säädettäisiin, että sisäasioiden rahastoja koskevat tiedot tallennettaisiin sisäministeriön käyttämään valtioneuvoston yhteiseen asianhallintajärjestelmään. Hallintoviranomainen tallentaisi asianhallintajärjestelmään Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetyt ohjelmaa, sen hallinnointia, seurantaa ja valvontaa koskevat asiakirjat sekä ohjelmaa koskevan toimeenpanosuunnitelman. Lisäksi asianhallintajärjestelmään tallennetaan avustuksen hakijaa ja saajaa, avustettavaa hanketta tai toimintaa, avustuspäätöstä, avustuksen maksamista, suoritettuja tarkastuksia ja takaisinperintää koskevat asiakirjat. Asianhallintajärjestelmään saisi tallentaa ja siinä saisi käsitellä henkilötietoja. Henkilötietoja voisivat olla esimerkiksi avustuksen saajan ja yhteys henkilön nimi, sähköposti ja puhelinnumero, avustuksen saajan tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot, hankkeiden ohjausryhmien kokoonpanoa koskevat tiedot, maksamista koskevien hakemusten yhteydessä olevat palkkatiedot ja muut hakijan ja avustuksen saajan hakemukseen ja maksamista koskevaan hakemukseen kirjaamat tai niiden liitteenä lähettämät asiakirjat ja niihin sisältyvät henkilötiedot kuten kansalaisuutta tai oleskelulupaa koskevat tiedot. Kansalaisuus- ja oleskelulupaa koskevien tietojen tallentaminen perustuu siihen, että osalla rahastojen hankkeista ja toimista avustetaan Euroopan unionissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten vastaanotto- ja kotouttamistoimia sekä vapaaehtoiseen paluuseen liittyviä toimia. Henkilötietojen merkitseminen on välttämätöntä rahastojen toimeenpanon ja valvonnan kannalta. Käsiteltävät henkilötiedot eivät olisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja.

Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 § 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatu lausunnot). Merkityksellistä on, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatu yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL

37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Ehdotettavassa laissa käsiteltävät henkilötiedot eivät ole erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevan lainsäädännön toimeenpano ja valvonta edellyttävät, että rahastojen toimeenpanosta vastaavat viranomaiset varmistuvat siitä, että avustus kohdentuu oikein ja että voidaan varmistua siitä, että rahastosta myönnetty avustus käytetään hyödyttämään sellaisten henkilöiden tilannetta esim. kotoutumista, joita rahaston tavoitteiden mukaisesti rahoituksella tulisi tukea.

Lakiehdotuksen 29 §:ssä säädettäisiin tietojen saannista ja luovuttamisesta turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklojen määrärahoja koskien. Pykälän mukaiset tiedot sisältävät henkilötietoja. Maahanmuuttovirasto vastaa Suomen osalta turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan tarkoittamien henkilöiden maahan saapumista sekä kansainvälisen suojelun hakemista ja myöntämistä koskevan tiedon keräämisestä, tilastoisesta sekä säilyttämisestä. Ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmästä säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020). Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklojen mukaisten määrärahojen saamisen perusteiden tarkistamista ja todentamista varten välttämättömiä tietoja ovat ainakin henkilöiden tunnistamista ja heidän maahantulonsa ajankohta (päivä, jona henkilö on rekisteröity saapuneeksi jäsenvaltion alueelle) ja pakolaisaseman todentamista (oleskelulupaa koskeva tieto) osoittava asiakirja.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot, PeVL 4/2021 vp). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Lakiehdotuksen 29 §:n tietojen osalta hallinto- ja tarkastusviranomaisen ei käsittele erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Hallinto- ja tarkastusviranomaisen tarvitsee todeta esimerkiksi maahan saapuneen henkilöllisyys, maahantulon ajankohta sekä oleskelulupalaji ja oleskeluluvan perusteen olemassaolo, ei esimerkiksi tarkemmin sitä, millä perusteella pakolaisasema on annettu. Hallinto- ja tarkastusviranomaisella ei ole tarvetta saada tietoa asiakirjojen tarkemmasta sisällöstä, josta voisi ilmetä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvaa tietoa. Tietojen saanti ja luovuttaminen on rajattu vain välttämättömään tietoon edellä kuvatun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti.

Lakiehdotuksen 29 §:n 3 momentissa säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toimijoiden tietojensaantioikeudesta. Kyseiset tiedot sisältävät henkilötietoja, mutta ne eivät sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Luovutuksen kohteena olevat tietosisällöt on lueteltu momentissa tyhjentävästi ja sen vuoksi tietojen saanti on perustuslakivaliokunnan edellä selostetun käytännön mukaisesti rajattu tarpeellisiin tietoihin (PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja PeVL 4/2021 vp).

Viranomaisen sopimuksentekovalta

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä perustuslaissa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

Lakiehdotuksen 30 §:ssä säädettäisiin, että sisäministeriö voi sopia yhteisen erityistoimen hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista teknisistä järjestelyistä muiden valtioiden hallintoviranomaisten tai valtioiden tällaista tehtävää hoitavien muiden tahojen kanssa. Sama koskisi valtiovarainministeriötä tarkastustehtävien osalta.

Pykälä poikkeaa kumottavaksi ehdotetun sisäasioiden rahastoista annetun lain (903/2014) 29 §:stä ja aiemmasta vastaavasta säännöksestä rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta annetun lain (1286/2000) 9a §:stä, josta perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon valtiosopimuksentekovalan delegointiin liittyen (PeVL 40/2000 vp s. 2/I). Perustuslakivaliokunnan lausunnon 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.”

Perustuslakivaliokunta on sittemmin lausunnossaan PeVL 5/2007 vp todennut, että viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisluonteisista seikoista on nykyisin tavanomaista sopia asianomaisten valtioiden viranomaisten kesken tehtävillä ns. kansainvälisillä hallintosopimuksilla. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että Suomen viranomainen voi tehdä tällaisia sopimuksia vain asialliselta merkitykseltään vähäisistä asioista. Valtioneuvosto katsoo, että kansainvälinen hallintosopimus olisi delegoitua valtiosopimusta tarkoituksenmukaisempi väline hoitaa kyseessä olevan kaltaisia teknisiä ja tavanomaisia järjestelyjä asianomaisten valtioiden viranomaisten kanssa muun muassa sen vuoksi, että kyseessä olevat järjestelyt on tarkoituksenmukaisempaa tehdä viranomaisten omissa nimissä eikä järjestelyjä ole tarpeen saattaa voimaan tai julkaista. Kansainvälisillä hallintosopimuksilla voidaan sopia esimerkiksi viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä kysymyksistä, ja niiden tekemiseen viranomaisella itsellään on toimivalta, joka on rajattu seikkoihin, jotka eivät vaadi eduskunnan hyväksyntää. Tässä kyseisillä sopimuksilla ja järjestelyillä ei asetettaisi velvoitteita muille viranomaisille tai yksityisille tahoille, vaan niissä sovitaisiin mm. hankkeiden seurannassa ja tarkastuksissa noudattavista käytännön menettelyistä. Nykykäytännön ja perustuslakivaliokunnan

edellä todetun lausunnon (PeVL 5/2007) valossa valtioneuvoston katsoo, että täytäntöönpanojärjestelyissä ei olisi kyse delegoiduista valtiosopimuksista, vaan ennemminkin juuri kansainvälisistä hallintosopimuksista. Näin ollen sisäministeriön ja valtiovarainministeriön edellä selostetulla tavalla toimivaltansa rajoissa tekemät kansainväliset hallintosopimukset eivät muodostuisi ongelmallisiksi sopimuksentekovaltaa koskevien perustuslain 93 ja 94 §:n säännösten kannalta.

Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluisi sekä kokonaan että osaksi Euroopan unionin varoista rahoitettavia avustuksia. Esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa on lain tasolla avustusjärjestelmän perusteita koskevia säännöksiä. Lakiehdotukseen sisältyy useita valtuutussäännöksiä, joita käytettäisiin säädettyä tarkemmin avustuksen myöntämisen ja maksamisen edellytyksistä, avustuksen ehdoista ja avustuksen täytäntöönpanossa noudatettavista menettelyistä. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös rajoittaa suoraan valtuutussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuutuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka muuten perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan (PeVL 48/2001 vp, PeVL 16/2002 vp ja PeVL 40/2002 vp). Asetuksenantovallasta säädetään esityksessä mahdollisimman tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Koska kyse on tarkkaan rajatuista, lainsäädännön soveltamista koskevista määräyksistä, eivät lakiehdotuksen asetuksenantovaltuudet ole ristiriidassa perustuslain 80 §:n kanssa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Sovellettamisala

Tässä laissa säädetään Euroopan unionin sisäasioiden rahastojen ohjelmien kansallisesta valmistelusta, yhteensovittamisesta, hallinnoinnista ja valvonnasta ohjelmakaudella 2021—2027.

Tätä lakia sovelletaan sisäasioiden rahastojen varoista myönnettävään avustukseen, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä muuta johdu. Tässä laissa säädetään avustuksen myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta.

Tässä laissa tarkoitettuun avustukseen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *sisäasioiden rahastoilla* turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/1147, jäljempänä *turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetus*, perustettua turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/1149, jäljempänä *sisäisen turvallisuuden rahastoasetus*, perustettua sisäisen turvallisuuden rahastoa sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/1148, jäljempänä *rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetus*, perustettua rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälinettä;

2) *sisäasioiden rahastojen varoilla* Euroopan komission Euroopan unionin talousarviosta Suomelle myöntämiä sisäasioiden rahastojen varoja ohjelmakaudella 2021—2027;

3) *yleisasetuksella* Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2021/1060;

4) *ohjelmalla* yleisasetuksen 21 artiklan mukaista turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetukseen perustuvaa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskevaa ohjelmaa ja sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen mukaista sisäisen turvallisuuden rahastoa koskevaa ohjelmaa sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetukseen perustuvaa rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälinettä koskevaa ohjelmaa;

5) *erityistavoitteella* turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 3 artiklassa, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 3 artiklassa sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 3 artiklassa tarkoitettua tavoitetta;

6) *operatiivisella tuella* turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 21 artiklassa, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 16 artiklassa sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 16 artiklassa tarkoitettua tukea;

7) *temaattisella välineellä* turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 11 artiklan, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 8 artiklan sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 8 artiklan mukaisia määrärahoja;

8) *hätäavulla* turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 31 artiklan, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 25 artiklan sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 25 artiklan mukaista tukea;

9) *omarahoituksella* avustuksen hakijan tai siirron saajan osuutta hankkeen tai toiminnan rahoituksesta, josta se vastaa itse;

10) *muulla julkisella rahoituksella* ulkopuolista rahoitusta, jonka valtio, kunta tai muu julkisyhteisö osoittaa avustettavaan hankkeeseen tai toimintaan ilman välittömän vastikkeen saamista ja joka suoritetaan rahana avustuksen hakijalle;

11) *muulla yksityisellä rahoituksella* ulkopuolista rahoitusta, jonka yksityisoikeudellinen yhteisö tai luonnollinen henkilö osoittaa avustettavaan hankkeeseen tai toimintaan ilman välittömän vastikkeen saamista ja joka suoritetaan rahana avustuksen hakijalle;

12) *tuotolla* hankkeeseen tai toimintaan kohdistuvia sekä siitä välittömästi aiheutuvia tuloja myynnistä, vuokrauksesta, palveluista, maksuista ja muista vastaavista lähteistä;

13) *mahdollistavilla edellytyksillä* yleisasetuksen artiklan 15 mukaisia edellytyksiä;

14) *tuloskehityksellä* yleisasetuksen artiklan 16 mukaista kehystä;

15) *erityistoimella* turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 18 artiklassa, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 15 artiklassa sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 15 artiklassa tarkoitettua toimenpidettä;

16) *yhteisellä erityistoimella* useamman kuin yhden valtion hanketta, johon yksi tai useampi jäsenvaltio voi saada erityistoimeen tarkoitettua rahoitusta ohjelmaansa;

17) *toimintaa ohjaavalla valtiolla* sitä valtiota, jonka ohjelmaan vastuu yhteisen erityistoimen toteuttamisesta on kirjattu ja jolle on osoitettu unionin talousarviosta ohjelmaan määräraha erityistoimen toteuttamista varten;

18) *osallistuvalla valtiolla* sitä valtiota, jonka ohjelmaan osallistuminen yhteisen erityistoimen toteuttamiseen on kirjattu;

19) *päätoteuttajalla* yhteisen erityistoimen käynnistämisestä ja täytäntöönpanosta vastaavaa julkisyhteisöä tai yksityisoikeudellista oikeushenkilöä;

20) *osatoteuttajalla* yhteisen erityistoimen täytäntöönpanoon osallistuvaa julkisyhteisöä tai yksityisoikeudellista oikeushenkilöä;

21) *kirjanpito toiminnolla* yleisasetuksen 76 artiklan mukaista toimintaa;

22) *siirron saajalla* toimijaa, jolle avustuksen saaja siirtää edelleen osan hankkeen tai toiminnan avustuksesta.

Yleisasetuksen 8 artiklan mukainen kumppanuus tarkoittaa sisäasioiden rahastojen osalta kansallisesti sitä, että ohjelma ja toimeenpanosuunnitelma valmistellaan ja pannaan täytäntöön ja niitä seurataan sekä arvioidaan yhteistyössä kunkin sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta keskeisten ministeriöiden ja muiden viranomaisten, yhdistysten ja järjestöjen sekä muiden vastaavien tahojen kanssa.

Tarkempia säännöksiä kumppanuuteen kuuluvista tahoista ja kumppanuudesta eri tehtäviä hoidettaessa annetaan valtioneuvoston asetuksella.

2 luku

Ohjelma ja sen toimeenpanosuunnitelma

4 §

Ohjelma

Sisäministeriö vastaa ohjelman valmistelusta.

Valtioneuvosto hyväksyy ehdotuksen ohjelmaksi ennen kuin se toimitetaan Euroopan komissiolle.

Ohjelmaa muutettaessa on 8 §:ssä tarkoitetun seurantakomitean hyväksyttävä hallintoviranomaisen tekemä ehdotus ohjelman muuttamisesta. Muilta osin ohjelman muuttamisessa noudatetaan, mitä ohjelman valmistelusta säädetään.

Sen estämättä, mitä 2 ja 3 momentissa säädetään, sisäministeriö hyväksyy ehdotuksen ohjelman muuttamisesta seurantakomitean hyväksynnän jälkeen, jos ohjelman muuttaminen johtuu Euroopan komission erityistavoitteille suoraan kohdentamasta lisärahoituksesta, temaattisen välineen kautta osoitettavan rahoituksen lisäämisestä ohjelmaan taikka merkitykseltään vähäisestä muutoksesta. Hallintoviranomainen toimittaa Euroopan komissiolle ehdotuksen ohjelman muuttamisesta.

Tarkempia säännöksiä ohjelman ja sen muutosten valmistelusta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

5 §

Ohjelman toimeenpanosuunnitelma

Sisäministeriö valmistelee 8 §:ssä tarkoitettua seurantakomiteaa kuultuaan ohjelman perusteella ehdotuksen ohjelmaa täytäntöön panevaksi toimeenpanosuunnitelmaksi ja vastaa sen yhteensovittamisesta sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta merkityksellisten Euroopan unionin muiden rahoitusvälineiden ja ohjelmien kanssa.

Sisäministeriö hyväksyy toimeenpanosuunnitelman.

Toimeenpanosuunnitelma sisältää ainakin kuvauksen:

- 1) ohjelman erityistavoitteiden mukaisesti toteutettavista toimista;
- 2) ohjelman toimeenpanon etenemisestä; ja
- 3) ohjelmaan sisältyvän rahoituksen tarkemmasta kohdentamisesta.

Toimeenpanosuunnitelman muuttamisessa noudatetaan, mitä sen valmistelusta ja hyväksymisestä säädetään.

Tarkempia säännöksiä toimeenpanosuunnitelman valmistelussa noudatettavasta menettelystä sekä toimeenpanosuunnitelman sisällöstä ja muuttamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

3 luku

Ohjelman hallinnointi

6 §

Hallintoviranomainen

Sisäministeriö toimii yleisasetuksen 71 artiklassa tarkoitettuna sisäasioiden rahastojen ohjelman hallintoviranomaisena.

Hallintoviranomainen vastaa:

- 1) ohjelman ja toimeenpanosuunnitelman muuttamisesta, täytäntöönpanosta, hallinnoinnista ja arvioinnista;
- 2) kirjanpito toiminnasta;
- 3) mahdollistavien edellytysten arvioinnista;
- 4) tuloskehyksen laatimisesta ja kehyksen määrittämismenetelmistä;
- 5) ohjelman vuotuisesta tuloksellisuuden tarkastelusta;
- 6) yleisasetuksen 39 artiklassa tarkoitetun seurantakomitean jäsenluettelon ja yleisasetuksen 69 artiklan 5 kohdan mukaisesti tietojen julkaisemisesta;
- 7) yleisasetuksen 69 artiklan 12 kohdan mukaisten sääntöjenvastaisuutta koskevien tietojen ilmoittamisesta;
- 8) yleisasetuksen liitteen VIII mukaisten arvioiden toimittamisesta;
- 9) yleisasetuksen liitteen XI mukaisten keskeisten vaatimusten täyttämisen varmistamisesta omalta osaltaan;
- 10) yleisasetuksen 69 artiklassa tarkoitetun seurantajärjestelmän ja indikaattoreita koskevien tietojen laadusta, oikeellisuudesta ja luotettavuudesta;
- 11) yleisasetuksen liitteen XIII mukaisten asiakirjojen säilyttämisestä;
- 12) tiedonvaihdesta komission kanssa yleisasetuksen liitteen XV mukaisesti;
- 13) yleisasetuksen liitteen XVI mukaisen hallinnointi- ja valvontajärjestelmän kuvauksen tekemisestä ja päivittämisestä;
- 14) muista kuin 1-13 kohdassa tarkoitetuista sille osoitetuista tehtävistä, joista säädetään Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevassa lainsäädännössä ja tässä laissa.

Tarkempia säännöksiä hallintoviranomaisen tehtävistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

7 §

Tarkastusviranomainen

Valtiovarainministeriö toimii yleisasetuksen 71 artiklassa tarkoitettuna sisäasioiden rahastojen ohjelman tarkastusviranomaisena.

Tarkastusviranomainen vastaa:

- 1) yleisasetuksen liitteen XI mukaisten keskeisten vaatimusten täyttämisen varmistamisesta omalta osaltaan;
- 2) tiedonvaihdesta komission kanssa yleisasetuksen liitteen XV mukaisesti;
- 3) muista kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista sille osoitetuista tehtävistä, joista Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevassa lainsäädännössä ja tässä laissa säädetään.

Tarkempia säännöksiä tarkastusviranomaisen tehtävistä ja tehtävien järjestämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

8 §

Seurantakomitea

Valtioneuvosto asettaa ohjelmalle seurantakomitean ja päättää sen kokoonpanosta. Seurantakomiteassa ovat edustettuina ne 3 §:n 1 momentissa tarkoitetut tahot, joilla on keskeinen merkitys sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta. Seurantakomitean kokoonpanossa noudatetaan yleisasetuksen 8 artiklassa asetettuja vaatimuksia. Sisäministeriö päättää muutoksista seurantakomitean jäsenistössä.

Seurantakomitea hoitaa sille yleisasetuksen 40 artiklassa säädetyt tehtävät. Seurantakomitea osallistuu 5 §:ssä tarkoitetun toimeenpanosuunnitelman valmisteluun, muuttamiseen, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin.

Seurantakomitean jäsenen tämän toimiessa tässä laissa tarkoitetuissa tehtävissä sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Seurantakomitea vahvistaa itse oman työjärjestyksensä. Seurantakomitean työjärjestyksessä määrätään sen kokouksista, asian käsittelystä, päätöksentekomenettelyistä sekä mahdollisuudesta kuulla asiantuntijoita. Seurantakomitean päätökseksi tulee kanta, jota kaksi kolmannesta äänestäneistä on kannattanut.

Seurantakomitean toimikausi alkaa viimeistään kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun komissio on hyväksynyt 4 §:ssä tarkoitetun ohjelman. Seurantakomitean toimikausi päättyy, kun Euroopan komissio on hyväksynyt turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 35 artiklan, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 30 artiklan taikka rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 29 artiklan mukaisen viimeisen vuotuisen tuloksellisuuskertomuksen. Toimikautta voidaan jatkaa, jos seurantakomitean tehtävien hoitaminen sitä vaatii.

Tarkempia säännöksiä seurantakomitean tehtävistä ja kokoonpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

4 luku

Avustusmenettely

9 §

Avustuksen saaja

Avustusta voidaan myöntää julkisyhteisölle tai yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle. Avustus hankkeen tai toiminnan toteuttamiseen myönnetään yhdelle avustuksen saajalle.

Avustuksen saajalla on oltava riittävät taloudelliset ja muut edellytykset toteuttaa hanke tai toiminta. Avustuksen saajalla on lisäksi oltava edellytykset vastata hankkeella aikaan saadun tai avustetun toiminnan jatkuvuudesta avustuksen myöntämisen päätyttyä, ellei se hankkeen tai toiminnan luonteen vuoksi ole tarpeetonta.

Avustus yhteiseen erityistoimeen voidaan myöntää päätoteuttajalle.

Tarkempia säännöksiä avustuksen saajasta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

10 §

Avustuslajit

Avustus voidaan myöntää erityisavustuksena taikka kohdennettuna yleisavustuksena.

Erityisavustus voidaan myöntää hankeavustuksena kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen taikka avustuksena aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan. Erityisavustus voidaan myöntää myös muuhun tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen.

Kohdennettu yleisavustus voidaan myöntää tiettyyn osaan avustuksen saajan toiminnasta. Kohdennettuna yleisavustuksena voidaan myöntää vain operatiivista tukea.

11 §

Avustuksen myöntämisen edellytykset

Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että:

1) avustettava hanke tai toiminta on ohjelman ja toimeenpanosuunnitelman mukainen ja se edistää Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevassa lainsäädännössä, ohjelmassa ja toimeenpanosuunnitelmassa asetettuja tavoitteita;

2) avustettavan hankkeen tai toiminnan tarkoituksena on muu kuin taloudellisen edun tuottaminen avustuksen saajalle; ja

3) avustettava hanke tai toiminta täyttää seurantakomitean vahvistamat valinnassa käytettävät valintaperusteet.

Avustusta ei myönnetä, jos avustuksen hakija on olennaisesti laiminlyönyt velvollisuuksiaan suorittaa veroja tai lakisääteisiä maksuja tai hakijalla on olennaisia maksuhäiriöitä, ellei avustuksen myöntämistä pidetä erityisistä syistä tarkoituksenmukaisena.

Tarkempia säännöksiä avustuksen myöntämisen edellytyksistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

12 §

Avustuksen siirtäminen toiselle avustettavan hankkeen tai toiminnan toteuttamista varten

Hallintoviranomainen voi päättää, että avustuksen saaja voi siirtää osan hankkeen tai toiminnan toteuttamista varten myönnetystä avustuksesta sellaiselle julkisyhteisölle tai yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle, joka täyttää tässä laissa avustuksen saajalle asetetut edellytykset.

Siirron edellytyksenä on, että:

1) avustuksen saajan käyttöön jää hanke- tai toimintakohtaisesti määräytyvä merkittävä osuus avustuksesta;

2) siirron saaja osallistuu itse omarahoituksellaan hankkeesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen, jollei avustusta ole myönnetty operatiivisena tukena, hätäapuna tai muuna Euroopan unionin talousarviosta täysimääräisenä myönnettävissä olevana avustuksena taikka poikkeamiin ole muuten hankkeen luonteen vuoksi perusteltua syytä; ja

3) avustuksen siirtäminen on hankkeen tai toiminnan toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista.

Avustuksen saajan on ennen siirtoa siirron saajan kanssa laadittavin sopimuksin varmistettava, että siirron saaja täyttää avustuksen myöntämiselle, maksamiselle ja tarkastamiselle asetetut edellytykset ja että siirron saaja sitoutuu noudattamaan avustuksen käytölle asetettuja ehtoja. Jos avustus peritään takaisin, avustuksen saaja vastaa avustuksen takaisin maksamisesta hallintoviranomaiselle. Avustuksen saaja vastaa hallintoviranomaiselle siitä, että hanke tai toiminta toteutetaan asianmukaisesti ja että ehtoja noudatetaan.

Tarkempia säännöksiä avustuksen siirtämisen edellytyksistä ja menettelystä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

13 §

Hyväksyttävät kustannukset

Avustusta voidaan myöntää avustettavasta hankkeesta tai toiminnasta aiheutuviin, hallintoviranomaisen hyväksymän, avustettavaa hanketta tai toimintaa koskevan kustannusarvion ja rahoitus suunnitelman sekä hanke- tai toimintasuunnitelman mukaisiin hyväksyttäviin kustannuksiin, jotka täyttävät yleisasetuksen 63 artiklassa ja tässä laissa säädetyt edellytykset. Yleisase-

tuksen 67 artiklan 1 kohdan mukaisia luontoissuorituksia ei voida käyttää rahastoista rahoitettavissa hankkeissa tai toiminnassa. Hyväksyttävänä kustannuksina pidetään todellisia, avustuspäätöksen mukaisia, toteuttamisen kannalta tarpeellisia ja määrältään kohtuullisia kustannuksia.

Hankkeen tai toiminnan kustannusarvioon merkittyjen hyväksyttävien kustannusten on oltava yhtä suuret kuin rahoitussuunnitelmaan merkitty avustettavan hankkeen tai toiminnan rahoitus.

Avustusta ei myönnetä kustannuksiin, jotka ovat syntyneet ennen avustuspäätöksen tekemistä, jollei perustellusta syystä muuta johdu. Hätäapua lukuun ottamatta avustusta ei kuitenkaan myönnetä kustannuksiin, jotka ovat syntyneet ennen hakemuksen vireilletuloa.

Tarkempia säännöksiä kustannusten tukikelpoisuudesta ja hyväksyttävyydestä sekä siitä, milloin ennen avustuspäätöksen tekemistä syntyneisiin kustannuksiin voidaan perustellusta syystä myöntää avustusta, voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

14 §

Avustuksen määrä ja avustusmuodot

Avustus myönnetään yleisasetuksen 53 artiklassa, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 15 artiklassa, sisäisen turvallisuuden rahastoasetuksen 12 artiklassa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetuksen 12 artiklassa tarkoitettuihin tavoin prosentuaalisena osuutena avustettavan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävistä kustannuksista tosiasiallisesti aiheutuneisiin ja maksettuihin kustannuksiin, yksikkökustannuksiin tai kiinteämääräiseen rahoitukseen perustuen taikka kertakorvauksena. Avustus voidaan myöntää myös mainittujen avustusmuotojen yhdistelmänä. Avustus voidaan myöntää myös yleisasetuksen 53 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaisena kustannuksiin perustumattomana rahoituksena.

Avustus ei saa kattaa hankkeesta aiheutuvien hyväksyttävien kustannusten täyttä määrää. Hakijan on itse osallistuttava hankkeesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen omarahoituksellaan, jollei tästä poikkeamiseen ole hankkeen luonteen vuoksi perusteltua syytä.

Edellä 2 momentista poiketen operatiivinen tuki, hätäapu tai muu Euroopan unionin talousarviosta täysimääräisenä myönnettävissä oleva avustus voi kattaa avustettavan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävät kustannukset kokonaisuudessaan.

Tarkempia säännöksiä avustuksen määrästä, avustusmuodoista ja niiden määräytymisen perusteista, käyttökohteista ja kustannusten kattamiseen käytettävästä rahoituksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

15 §

Avustuksen hakeminen

Avustusta haetaan hallintoviranomaiselta hallintoviranomaisen hyväksymällä lomakkeella. Allekirjoitettu hakemus liitteineen on toimitettava hallintoviranomaiselle. Avustuksen hakemiselle asetetaan hakuaika. Hakemuksesta on käytävä ilmi oikeat ja riittävät tiedot avustuksen hakijasta, hakemuksen kohteena olevasta hankkeesta tai toiminnasta, hankkeen tai toiminnan yhteydestä ohjelmaan ja toimeenpanosuunnitelmaan, haetun avustuksen määrästä, avustuksen käyttötarkoituksesta sekä muista seikoista, jotka hallintoviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi.

Hakemukseen on sisällytettävä avustettavan hankkeen tai toiminnan kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma sekä hanke- tai toimintasuunnitelma ja liitettävä muut avustuksen myöntämisen edellytysten arvioinnin kannalta välttämättömät asiakirjat ja selvitykset. Hakemuksessa on annettava selvitys hankkeen saamasta muusta julkisesta ja yksityisestä rahoituksesta, jollei avustusta myönnetä hankkeen tai toiminnan kustannukset kokonaisuudessaan kattavana operatiivisena tukena, hätäapuna tai muuna avustuksena, joka on myönnettävissä täysimääräisenä Euroopan unionin talousarviosta.

Jos avustusta on tarkoitus siirtää 12 §:ssä tarkoitettun tavoin, tästä on ilmoitettava hakemuksessa. Hakemuksessa on yksilöitävä ne tahot, joille avustusta on tarkoitus siirtää sekä siirrettäväksi ehdotettu osuus.

Hakemuksen allekirjoitukseen sovelletaan, mitä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009) säädetään henkilön yksilöimisestä ja tunnistamisesta.

Hakemus tulee vireille, kun lomakkeella sähköisesti tehty hakemus on saapunut hallintoviranomaiselle annetussa määräajassa.

Tarkempia säännöksiä avustuksen hakemisesta, hakuajasta, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista ja asiakirjoissa esitettävistä seikoista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

16 §

Avustuksen myöntäminen ja päätöksen sisältö

Hallintoviranomainen päättää avustuksen myöntämisestä. Hallintoviranomainen voi pyytää asiantuntijan lausunnon hakemuksesta.

Avustuspäätöksestä on käytävä ilmi myönnetyn avustuksen määrä, avustusmuoto, avustuksen alkamis- ja päättymispäivä, tässä laissa säädetty avustuksen ehdot sekä avustuksen maksamisen ja takaisinperinnän edellytykset. Päätöksestä on lisäksi käytävä ilmi ne Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevassa lainsäädännössä asetetut ehdot ja edellytykset, jotka olennaisesti ja välittömästi vaikuttavat avustuksen käyttöön ja maksamiseen. Avustuspäätöksellä hyväksytään avustettavan hankkeen tai toiminnan kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma sekä hanke- tai toimintasuunnitelma.

Hallintoviranomainen voi hakemuksesta tehdä hankkeen tai toiminnan avustuspäätöksen muutoksen.

Tarkempia säännöksiä avustuksen myöntämisestä, päätöksen sisällöstä ja avustuspäätöksen muuttamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

17 §

Avustuksen käyttö ja kirjanpito

Avustuksen käyttämisestä tavaroiden ja palveluiden hankintaan sekä urakalla teettämiseen sovelletaan, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) säädetään. Avustuksen saajan on esitettävä selvitys hankinnan toteuttamisesta mainitussa laissa edellytetyllä tavalla.

Avustuksen saajan on pidettävä avustettavasta hankkeesta tai toiminnasta kirjaa. Kirjanpito on järjestettävä osaksi avustuksen saajan kirjanpitolain (1336/1997) tai, jos avustuksen saajaan sovelletaan valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 2 lukua, mainitun luvun ja hyvän kirjanpitotavan mukaista kirjanpitoa siten, että avustettavan hankkeen tai toiminnan kirjanpito voidaan vaikeudetta tunnistaa ja erottaa muusta kirjanpidosta.

Avustuksen saaja on velvollinen säilyttämään kaiken avustettavaan hankkeeseen tai toimintaan liittyvän kirjanpitoaineiston ja muun aineiston niin, että avustuksen käytön valvonta on mahdollista. Aineisto on säilytettävä viiden vuoden ajan sen vuoden 31 päivästä joulukuuta, jona hankkeen tai toiminnan viimeinen maksuerä on maksettu avustuksen saajalle. Jos kansallisessa tai Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetään pidempää säilytysaikaa, noudatetaan sitä. Hallintoviranomainen voi jatkaa avustuksen saajalle annettavalla kirjallisella ilmoituksella säilytysaikaa yleisasetuksen 82 artiklan 2 kohdan nojalla.

Tarkempia säännöksiä avustuksen käytöstä, kirjanpidon järjestämisestä ja aineiston säilyttämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

18 §

Maksamisen hakeminen ja raportointi

Avustuksen maksamista haetaan hallintoviranomaiselta hallintoviranomaisen hyväksymällä lomakkeella. Hakemukseen on liitettävä avustuksen maksamisen edellytysten arvioinnin kannalta välttämättömät asiakirjat ja selvitykset. Maksamisen hakemisen yhteydessä toimitetaan raportti hankkeen tai toiminnan etenemisestä.

Maksamisen hakemiselle asetetaan määräaika.

Maksamista koskevan hakemuksen allekirjoittamiseen sovelletaan, mitä hakemuksen allekirjoittamisesta säädetään 15 §:n 4 momentissa.

Tarkempia säännöksiä maksamisen hakemisesta, määräajasta, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista ja asiakirjoissa esitettävistä seikoista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

19 §

Avustuksen maksaminen

Hallintoviranomainen päättää avustuksen maksamisesta yleisasetuksen 74 artiklan 1 b kohdan mukaisesti. Avustuksen maksamisen edellytyksenä on, että avustuksen saaja on noudattanut avustuksen ehtoja.

Avustusta maksetaan erissä. Avustuksen ensimmäinen erä voidaan maksaa ennakkona, jos se on perusteltua hankkeen tai toiminnan toteutuksen kannalta. Julkisyhteisöille ennakkoa voidaan maksaa vain, jos siihen on erityisiä syitä. Ennakkoon voidaan maksaa enintään 30 prosenttia hankkeelle tai toiminnalle myönnetystä avustuksesta.

Jos avustuksen saaja ei noudata yleisasetuksen 47 ja 50 artiklan tiedotusta ja viestintää koskevia velvoitteitaan, hallintoviranomaisen on tehtävä yleisasetuksen 50 artiklan 3 kohdan mukainen rahoitusoikaisu hankkeelle tai toiminnalle maksettavasta avustuksesta maksamista koskevassa päätöksessä tai perittävä vastaava jo maksettu avustuksen osuus takaisin.

Tarkempia säännöksiä maksamisen edellytyksistä, maksamisesta noudatettavasta menettelystä ja ennakkoa koskevasta menettelystä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

20 §

Maksettavan avustuksen määrä

Avustus maksetaan avustuspäätöksen mukaisena prosentuaalisena osuutena hankkeen tai toiminnan hyväksyttävistä kustannuksista. Avustuksen määrä voi kuitenkin olla enintään avustuspäätökseen merkitty avustuksen enimmäiseuromäärä. Avustuksen määrää laskettaessa hyväksyttävistä kustannuksista vähennetään hankkeen tai toiminnan tuotot. Avustuksen määrästä vähennetään hankkeen tai toiminnan saama sellainen muu julkinen ja yksityinen rahoitus, jota ei ole sisällytetty avustuspäätöksessä hyväksyttyyn rahoitussuunnitelmaan, sekä sellainen muun julkisen ja yksityisen rahoituksen osuus, joka ylittää avustuspäätöksessä hyväksytyssä rahoitussuunnitelmassa määritetyn muun julkisen ja yksityisen rahoituksen prosentuaalisen osuuden hyväksyttävistä kustannuksista.

Tarkempia säännöksiä maksettavan avustuksen määrästä ja sen määräytymisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

5 luku

Valvontamenettely

21 §

Hallintoviranomaisen tarkastusoikeus

Hallintoviranomaisella on oikeus suorittaa avustuksen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön liittyvien edellytysten ja ehtojen noudattamisen valvomiseksi avustuksen saajiin kohdistuvia tarkastuksia. Jos avustusta on 12 §:ssä tarkoitettulla tavalla siirretty muulle taholle, hallintoviranomaisella on oikeus tarkastaa myös tämän taloutta ja toimintaa avustuksen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön liittyvien edellytysten ja ehtojen noudattamisen valvomiseksi. Hallintoviranomaisella on oikeus suorittaa 28 §:ssä tarkoitettujen määrärahojen käyttöön liittyen tässä laissa ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa määriteltyjen edellytysten ja ehtojen noudattamisen valvontaa.

Hallintoviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen, jolla on tässä laissa tarkoitettujen tarkastusten tekemiseen tarvittava asiantuntemus, tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitettun tarkastuksen. Tilintarkastajan on oltava tilintarkastuslaissa (1141/2015) tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annetussa laissa (1142/2015) tarkoitettu tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastusyhteisön on nimettävä tilintarkastuksesta päävastuullinen tilintarkastaja.

Tilintarkastajaan sovelletaan tämän toimiessa tässä laissa tarkoitetuissa tehtävissä valtion virkamieslain (750/1994) 14 ja 15 §:ää sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Tarkastuksen asianmukaista suorittamista varten viranomaisella tai tilintarkastajalla on oikeus päästä avustettavan hankkeen tai toiminnan ja avustuksen käytön kannalta merkityksellisiin rakennuksiin, toimitiloihin tai paikkoihin ja tarkastaa näitä sekä avustuksen saajan olosuhteita, tietojärjestelmiä ja asiakirjoja. Tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa pysyväisluonteiseen asuamiseen käytettävissä tiloissa. Tarkastusta suorittavalla on oikeus ottaa asiakirjat ja muu avustuksen käyttöön liittyvä aineisto haltuunsa, jos tarkastuksen asianmukainen suorittaminen tätä edellyttää. Tarkastuksessa on noudatettava, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuilla viranomaisilla on oikeus saada poliisi-, tulli-, vero- ja ulosottoviranomaisilta virka-apua tarkastuksen suorittamisessa.

22 §

Tarkastusviranomaisen tarkastusoikeus

Tarkastusviranomaisella on oikeus suorittaa ohjelman varojen käyttöön liittyviä hallintoviranomaiseen kohdistuvia järjestelmätarkastuksia sekä tähän tehtävään liittyen tarkastaa myös yksittäisiä avustuksen saajia siten kuin Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevassa lainsäädännössä ja tässä laissa säädetään. Yksittäistä avustettavaa hanketta tai toimintaa tarkastettaessa tarkastusoikeus koskee hanketta tai toimintaa ja sen rahoitusta kokonaisuudessaan. Jos avustus on siirretty muulle taholle, tarkastusoikeus kohdistuu myös siirron saajaan. Tarkastusviranomaisella on oikeus suorittaa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan perusteella rahaston ohjelmaan osoitettujen määrärahojen saamisen perusteita koskevaa valvontaa.

Tarkastusviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen, jolla on tässä laissa tarkoitettujen tarkastusten tekemiseen tarvittava asiantuntemus, tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitettun tarkastuksen.

Tilintarkastajaan, tarkastuksen suorittamiseen ja virka-apuun sovelletaan, mitä 21 §:n 2—5 momentissa säädetään.

23 §

Yhteistä erityistoimea koskevat tarkastukset muissa valtioissa

Suomen toimiessa yhteisessä erityistoimessa toimintaa ohjaavana valtiona hallintoviranomaisen on huolehdittava siitä, että osallistuvan valtion hallintoviranomainen, tällaista tehtävää hoitava muu taho tai riippumaton tilintarkastaja suorittaa osatoteuttajaan kohdistuvan, 21 §:n 1 momentissa tarkoitetun tarkastuksen kyseisessä valtiossa.

Suomen toimiessa yhteisessä erityistoimessa toimintaa ohjaavana valtiona tarkastusviranomaisen voi päätöksellään valtuuttaa osallistuvan valtion tarkastusviranomaisen, tällaista tehtävää hoitavan muun tahon tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan osatoteuttajaan kohdistuvan, 22 §:n 1 momentissa tarkoitetun tarkastuksen kyseisessä valtiossa.

Riippumattomalla tilintarkastajalla on oltava tehtävän hoitamisen kannalta riittävä ammattitaito.

Yhteiseen erityistoimeen myönnetyn avustuksen käyttöön liittyvään tarkastusoikeuteen, oikeuteen saada tietoja, tietojen luovuttamiseen, tarkastusta suorittavan henkilön oikeuksiin, tarkastettavan velvollisuuksiin, kustannusten tarkastamiseen ja riippumattoman tilintarkastajan kelpoisuusehtoihin sovelletaan sen osallistuvan valtion lainsäädäntöä, jossa tarkastus suoritetaan, sekä Euroopan unionin lainsäädäntöä.

Tarkempia säännöksiä yhteisen erityistoimen tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

24 §

Yhteisen erityistoimen osatoteuttajan tarkastus

Suomen toimiessa yhteisessä erityistoimessa osallistuvana valtiona hallintoviranomainen voi toimintaa ohjaavan valtion kirjallisesta pyynnöstä suorittaa Suomen ohjelmaan kirjatun yhteisen erityistoimen osatoteuttajaan kohdistuvan tarkastuksen. Tarkastukseen sovelletaan, mitä 21 §:ssä säädetään.

6 luku

Erinäiset säännökset

25 §

Tietojen saanti ja luovuttaminen

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta, hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella on 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 tässä laissa ja yleisasetuksessa tarkoitettujen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja. Hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella on oikeus saada edellä tarkoitettuja välttämättömiä tietoja avustuksen käytöstä myös avustuksen saajalta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuilla tiedon saantiin oikeutetuilla viranomaisilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa toiselle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle taikka Euroopan unionin toimielimelle sellaisia tässä laissa säädettyä tehtävää hoidettaessa saatuja avustuksen saajaa koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä viranomaiselle tai julkista

tehtävää hoitavalle tai toimielimelle säädetyn tarkastustehtävän hoitamiseksi tai sen valvomiseksi, että Euroopan unionin lainsäädäntöä on noudatettu.

Edellä 1 ja 2 momentin perusteella saatuja tietoja ei saa käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty.

26 §

Tietojen käsittely

Sisäasioiden rahastoja koskevat tiedot tallennetaan sisäministeriön käyttämään valtioneuvoston yhteiseen asianhallintajärjestelmään. Asianhallintajärjestelmää käytetään Euroopan unionin lainsäädännössä ja tässä laissa säädettyjen ohjelmaa ja toimeenpanosuunnitelmaa koskevien tehtävien hoitamiseen.

Hallintoviranomainen tallentaa asianhallintajärjestelmään Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetyt ohjelmaa, sen hallinnointia, seuranta ja valvontaa koskevat asiakirjat sekä ohjelmaa koskevan toimeenpanosuunnitelman. Lisäksi asianhallintajärjestelmään tallennetaan avustuksen hakijaa ja saajaa, avustettavaa hanketta tai toimintaa, avustuspäätöstä, avustuksen maksamista, suoritettuja tarkastuksia ja takaisinperintää koskevat asiakirjat.

27 §

Tekninen apu

Teknistä apua voidaan käyttää yleisasetuksen 36 ja 37 artiklassa säädettyin tavoin siinä tarkoitettuun toimintaan. Tekninen apu voi kattaa rahastojen toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan.

Hallintoviranomainen päättää vuosittain teknisen avun käyttöä koskevasta suunnitelmasta valtion talousarvion puitteissa ja seuraa teknisen avun kokonaiskäyttöä. Hallintoviranomainen kuulee seurantakomiteaa teknisen avun käyttöä koskevasta suunnitelmasta ja antaa seurantakomitealle vuosittain katsauksen teknisen avun käytöstä.

Tekniseen apuun ei sovelleta avustusmenettelyä koskevia 4 luvun säännöksiä.

Tarkempia säännöksiä teknisen avun käyttöä koskevan suunnitelman vahvistamisessa noudatettavasta menettelystä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

28 §

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan määrärahat

Määrärahat, jotka maksetaan jäsenvaltioille turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston ohjelmaan turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan mukaisesti, kohdennetaan kansallisesti 19 artiklan mukaisen määrärahan osalta uudelleen-sijoittamismenettelystä, humanitaarisesta maahanpääsystä ja pakolaisten kuntaan sijoittamisesta sekä 20 artiklan mukaisen määrärahan osalta vastaanottovaiheessa turvapaikkamenettelystä ja vastaanottotoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Tämän pykälän mukaisiin määrärahoihin ei sovelleta avustusmenettelyä koskevia 4 luvun säännöksiä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut määrärahat kohdennetaan valtion talousarvioon vuosittain osoitetun määrärahan rajoissa rahoituksen kohteena olevista toimista vastaaville viranomaisille. Kyseiset viranomaiset voivat myöntää rahoitusta edelleen myös avustuksena.

Määrärahan käytöstä on raportoitava sisäministeriölle.

Tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen määrärahojen käyttökohteista ja raportoinnista annetaan valtioneuvoston asetuksella.

29 §

Tietojen saanti ja luovuttaminen turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan määrärahoja koskien

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta, hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseksi Maahanmuuttovirastolta maksutta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä niitä tietoja 28 §:n mukaisten määrärahojen maksamisen perusteena olevista henkilöistä, jotka ovat välttämättömiä henkilöiden tunnistamista ja heidän maahan saapumisensa ajankohdan määrittämistä varten, tai tietoja henkilölle myönnetystä kansainvälisestä suojelusta turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 artiklan 8 kohdan ja 20 artiklan 8 kohdan mukaisesti. Hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella on lisäksi oikeus suorittaa näihin tietoihin kohdistuvia tarkastuksia.

Hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa toiselle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle taikka Euroopan unionin toimielimelle 1 momentin mukaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle tai toimielimelle säädetyn tarkastustehtävän hoitamiseksi tai sen valvomiseksi, että Euroopan unionin lainsäädäntöä on noudatettu.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksella on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tarkoitettujen salassapitosäännösten estämättä oikeus saada lain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettun määrärahan käyttämiseksi Maahanmuuttovirastolta maksutta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä niitä tietoja, jotka ovat tarpeellisia henkilön tunnistamista, hänen kuntaan sijoittumisensa ajankohdan ja kotikuntansa määrittämistä varten sekä tiedon henkilölle ulkomaalaislain (301/2004) nojalla myönnetystä oleskeluluvan perusteesta. Tällaisia tietoja ovat Maahanmuuttoviraston asiakasnumero, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön tapausnumero, tieto henkilön Suomeen saapumisen ajankohdasta, tieto henkilön sijoituskunnasta, kiintiövalintavuodesta, valintaotosta, henkilön syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä kiintiövalintapäätöksen jälkeen, ennen Suomeen saapumista syntyneistä lapsista.

Edellä 1-3 momentin perusteella saatuja tietoja ei saa käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty.

30 §

Eräät yhteisiä erityistoimia koskevat täytäntöönpanojärjestelyt

Sisäministeriö voi sopia yhteisen erityistoimen hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista teknisistä järjestelyistä muiden valtioiden hallintoviranomaisten tai valtioiden tällaista tehtävää hoitavien muiden tahojen kanssa. Valtiovarainministeriö voi sopia yhteisen erityistoimen tarkastustehtävien täytäntöönpanoa koskevista teknisistä järjestelyistä muiden valtioiden tarkastusviranomaisten tai valtioiden tällaista tehtävää hoitavien muiden tahojen kanssa.

31 §

Muutoksenhaku

Hallintoviranomaisen päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

7 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

32 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2021.
Tällä lailla kumotaan sisäasioiden rahastoista annettu laki (903/2014).

33 §

Siirtymäsäännökset

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 31 päivänä maaliskuuta 2022.

Sisäasioiden rahastojen ohjelmakaudella 2014—2020 kansallisista ohjelmista tai toimeenpano-ohjelmista, joiden toimeenpano on kesken tämän lain tullessa voimaan, myönnettyyn tukeen ja vielä myönnettävään tukeen sekä kansallisen ohjelman tekniseen apuun sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta, neuvoston päätöksen 2008/381/EY muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätösten N:o 573/2007/EY ja N:o 575/2007/EY ja neuvoston päätöksen 2007/435/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 516/2014 17 ja 18 artiklan perusteella Suomen kansalliseen ohjelmaan 31 päivään joulukuuta 2022 mennessä osoitettuihin, joko myöntämättä jääneisiin tai käyttämättöminä rahastolle palautuneisiin määrärahoihin sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2022, mitä 28 ja 29 §:ssä säädetään, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä muuta johdu.

Helsingissä 23.9.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Maria Ohisalo