

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sisäasioiden rahastoista

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sisäasioiden rahastoista.

Sisäasioiden ohjelmakaudella 2014—2020 Euroopan unioni rahoittaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden sisärajattoman alueen kehittämistä. Rahoitus ohjataan jäsenvaltioihin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta ja sisäisen turvallisuuden rahastosta. Euroopan unioni myöntää rahoitusta jäsenvaltioille niiden laatimien kansallisten ohjelmien perusteella. Kansallisten ohjelmien tavoitteena on toteuttaa sisäasioiden rahastojen tavoitteita jäsenvaltioiden tarpeet huomioiden ottaen. Jäsenvaltiot laativat ohjelmakaudelle sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa että sisäisen turvallisuuden rahastoa koskevan kansallisen ohjelman.

Lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut kansallisten ohjelmien hallinnointia koskevat vaatimukset. Laki sisältäisi säännökset kansallisten ohjelmien ja niitä tarkentavien kansallisten toimeenpano-ohjelmien valmistelusta, hyväksymisestä, hallinnoinnista ja yhteensovittamisesta.

Sisäministeriö valmistelisi yhteistyössä kunkin sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta keskeisten tahojen kanssa ehdotukset kansallisiksi ohjelmiksi, jotka valtioneuvosto hyväksyisi ennen niiden toimittamista Euroopan komissiolle hyväksymistä varten. Kansallisia ohjelmia tarkentaisivat kansalliset toimeenpano-ohjelmat, jotka valmistelisi sisäministeriö ja hyväksyisi valtioneuvosto.

Laissa säädettäisiin kansallisten ohjelmien hallinnoinnissa toimivaltaisista viranomais-

ta ja muista kansallisten ohjelmien hallinnointiin liittyvistä tahoista. Vastuuviranomainen vastaisi kansallisten ohjelmien täytäntöönpanosta, hallinnoinnista ja valvonnasta. Tarkastusviranomaisen vastuulle kuuluisi tarkastaa hallinnointi- ja valvontajärjestelmän toiminnan tehokkuus. Seurantakomiteat osallistuisivat kansallisten ohjelmien hallinnointityöhön. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston kansalliselle ohjelmalle asetettaisiin oma seurantakomitea, joka muodostuisi maahanmuuttovirtojen hallinnan ja Euroopan unionin yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kannalta keskeisistä yhteistyötahoista. Myös sisäisen turvallisuuden rahaston kansalliselle ohjelmalle asetettaisiin seurantakomitea, joka muodostuisi sisäisen turvallisuuden ylläpidon kannalta keskeisistä yhteistyökumppaneista.

Laissa säädettäisiin sisäasioiden rahastojen varoista myönnettävän tuen edellytyksistä ja ehdoista, tuen hakemiseen, myöntämiseen ja maksamiseen liittyvistä menettelyistä sekä tuen valvonnasta. Tukimenettelyyn sovellettaisiin ehdotetun lain lisäksi valtioneuvostolakia.

Lakiin sisältyisivät myös säännökset kansallisten ohjelmien hallinnointiin käytettävästä tietojärjestelmästä ja kansallisten ohjelmien hallinnointiin ohjattavasta teknisestä avustuksesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	4
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	10
Viro	11
Ruotsi	11
Alankomaat	12
EU:n lainsäädäntö	12
2.3 Nykytilan arviointi.....	15
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	16
3.1 Tavoitteet	16
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot	17
3.3 Keskeiset ehdotukset	18
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	19
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	19
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	21
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	23
5 ASIAN VALMISTELU	25
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	25
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	26
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSIKSIÄ	27
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	28
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	28
1 luku Yleiset säännökset	28
2 luku Kansallinen ohjelma ja kansallinen toimeenpano-ohjelma	30
3 luku Kansallisen ohjelman hallinnointi	33
4 luku Tukimenettely	38
5 luku Valvontamenettely	51
6 luku Erinäiset säännökset	55
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET	60
3 VOIMAANTULO	60
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	61
LAKIEHDOTUS.....	64
Laki sisäasioiden rahastoista.....	64

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Oikeus- ja sisäasioiden politiikkojen merkitys on kasvanut EU:ssa viime vuosina osana vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistamista. Yhtenä keinona EU:n strategisten toimintatavoitteiden toteuttamiseen sisäasioiden alalla käytetään EU:n talousarvion kautta toteutettavia rahoitusohjelmia.

Sisäasioiden rahastoilla lähivuosina toteutettavat toimenpiteet sisäisen turvallisuuden, rajavalvonnan ja maahanmuuton alueella pohjautuvat EU:n sisäisen turvallisuuden strategiaan ja Euroopan komission, jäljempänä *komissio*, tiedonantoon Euroopan parlamentille ja neuvostolle 22 päivältä marraskuuta 2010 EU:n sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelmasta (KOM(2010) 673 lopullinen). Lisäksi ne pohjautuvat komission tiedonantoon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle 4 päivältä toukokuuta 2011 maahanmuuttotiedonannosta (KOM(2011) 248 lopullinen), komission tiedonantoon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle 16 päivältä syyskuuta 2011 Schengen-alueen hallinnoinnista (KOM(2011) 561 lopullinen) ja komission tiedonantoon Euroopan parlamentille ja neuvostolle 25 päivältä lokakuuta 2011 Älykkäistä rajoista (KOM(2011) 680 lopullinen). Rahoitusohjelmakauden 2014—2020 tavoitteena on, että rahastojen kautta tuettavat toimenpiteet ovat yhdenmukaisia EU:n edellä mainituissa asiakirjoissa esitettyjen strategisten tavoitteiden kanssa.

Komission tiedonannossa Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle 15 päivältä marraskuuta 2011 sisäasioiden talousarviosta kaudelle 2014—2020 (KOM(2011) 749 lopullinen) ehdotettiin sisäasioiden rahoitusohjelmakaudelle 2014—2020 perustettavaksi kaksi rahastoa: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahas-

to sekä sisäisen turvallisuuden rahasto. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto on perustettu 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 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 516/2014, jäljempänä *turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetus*. Rahastosta voidaan tukea turvapaikkapolitiikkaa ja uudelleensijoittamista, laillista maahanmuuttoa, kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista ja palautuksia.

Sisäisen turvallisuuden rahasto jakautuu ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa koskevaan rahoitusvälineeseen sekä poliisiyhteistyötä, rikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista sekä kriisinhallintaa koskevaan rahoitusvälineeseen. Rahasto on perustettu ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja päätöksen N:o 574/2007/EY kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 515/2014, jäljempänä *ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetus*, ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja neuvoston päätöksen 2007/125/YOS kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 513/2014.

Ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa koskevalla rahoitusvälineellä voidaan tukea laillisen matkustamisen helpottamiseksi kehitettyä yhteistä viisumipolitiikkaa, torjua laitonta maahanmuuttoa, varmistaa kolmansien maiden kansalaisten tasapuolinen kohtelu eri jäsenvaltioissa sekä tukea rajavalvontaa, jotta voidaan varmistaa yhtäältä ulkorajojen yhdenmukainen ja korkeatasoinen suojelu ja toisaalta sujuva rajaliikenne ulkorajoilla Schengenin säännösten mukaisesti. Poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja tor-

jumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen kautta voidaan edistää poliisiyhteistyötä ja tietojenvaihtoa, ehkäistä rikollisuutta ja torjua rajat ylittävää, vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta sekä torjua terrorismia, suojella väestön ja EU:n kannalta elintärkeitä infrastruktuureja sekä hallita turvallisuusriskejä ja kriisejä.

Perustetuilla sisäasioiden rahastoilla korvataan ohjelmakauden 2007—2013 kaksi yleisohjelmaa ja niiden alaiset rahastot sekä erityisohjelmat. Osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa on toiminut ulkorajarahasto, Euroopan pakolaisrahasto, eurooppalainen rahasto kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten, jäljempänä *kotouttamisrahasto*, ja Euroopan paluurahasto, jäljempänä *SOLID-rahastot*. Osana turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevaa yleisohjelmaa on toiminut rikosten ehkäisyä ja torjuntaa koskeva erityisohjelma ja terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien ennalta ehkäisyä, torjuntavalmiutta ja niiden seurauksen hallintaa koskeva erityisohjelma.

Sisäasioiden rahastoja koskevista yleisistä säännöksistä säädetään 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 *horisontaaliasetus*.

Sisäasioiden rahastoja koskevilla EU:n erityisasetuksilla luodaan kehykset EU:n sisäasioiden rahoitukselle. Rahastokohtaisissa erityisasetuksissa määritellään rahastojen tarkoitus ja soveltamisala, rahoitus ja täytäntöönpanokeinot. Sisäasioiden rahastoja koskevalla EU:n yleisasetuksella annetaan yleiset, kumppaakin rahastoa koskevat täytäntöönpanosäännöt. Yleisasetuksen tarkoituksena on varmistaa, että rahastot toimivat yhdenmukaisesti ja tuen saajia kohdellaan samalla tavoin. Antamalla kumppaakin rahastoa koskevat yleiset säännöt on myös voitu vähentää säännösten määrää. Edeltävään ohjelmakauteen verrattuna sisäasioiden alan rahastojen soveltamisalaa on muutettu siten, et-

tä rahastot kattavat nyt entistä laajemmin sisäasioiden eri toiminta-alat.

Painopiste siirtyy alkaneella ohjelmakaudella vuosittaisista ohjelmista monivuotiseen ohjelmasuunnitteluun ja sitä edeltävään, komission ja jäsenvaltioiden välillä käytävään poliittisen vuoropuheluun. Näin varmistetaan se, että EU:n talousarviosta rahoitettavat toimet täyttävät jäsenvaltioiden tarpeet ja vastaavat samalla EU:n tavoitteita.

Suomi on toteuttanut sisäasioiden alan rahoitusohjelmia ohjelmakaudesta 2000—2004 lähtien. Kaudella 2007—2013 Suomelle SOLID-rahastoista osoitettu EU:n rahoitusosuus oli yhteensä noin 79 miljoonaa euroa. Tästä merkittävimmän osan, noin 52 miljoonaa euroa, Suomi sai ulkorajarahastosta. Ohjelmakauden 2014—2020 sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien EU-rahoituksen kokonaisuudeksi arvioidaan noin 113 miljoonaa euroa. Summaan sisältyy arvio Suomen turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 17 artiklassa tarkoitettua määrärahaa saamasta täydentävästä määrästä.

Rahoitusohjelmakautta 2014—2020 koskevaa EU:n lainsäädäntöä ja rahoituskehystä on valmisteltu EU:n toimielimissä vuodesta 2011 lähtien. Sisäasioiden rahastoja koskevat erityisasetukset ja horisontaaliasetus tulivat voimaan toukokuussa 2014.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Rahoitusohjelmakauden 2007—2013 sisäasioiden alan rahoitus on toteutettu yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan yleisohjelman sekä turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevan yleisohjelman mukaisesti. SOLID-rahastot ovat sisältyneet yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaan ohjelmaan. Rahastojen hallintoihin on sovellettu Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 53 artiklan b alakohtaa, jonka mukaan komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Siten talousarvion toteutta-

mistehtäviä on siirretty jäsenvaltioille. Rahastojen hallinnoinnissa komissiota on avustanut yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa käsittelevä yhteinen komitea, joka on perustettu ulkorajarahaston perustamisesta vuosiksi 2007—2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä N:o 574/2007/EY.

SOLID-rahastot on perustettu seuraavilla neuvoston ja Euroopan parlamentin päätöksillä, jäljempänä *perustamispäätökset*: Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta vuosiksi 2008—2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa ja neuvoston päätöksen 2004/904/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 573/2007/EY, ulkorajarahaston perustamisesta vuosiksi 2007—2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 574/2007/EY, Euroopan paluurahaston perustamisesta vuosiksi 2008—2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 575/2007/EY ja eurooppalaisen rahaston perustamisesta vuosiksi 2007—2013 kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa annettu neuvoston päätös 2007/435/EY.

Osana perustamispäätösten täytäntöönpanoa komissio on hyväksynyt rahastoille strategiset suuntaviivat, joissa määritellään rahastojen toiminnan puitteet ohjelmakaudelle 2007—2013. SOLID-rahastojen strategiset suuntaviivat on määritelty seuraavissa päätöksissä: kotouttamisrahaston strategisten suuntaviivojen hyväksymisestä vuosiksi 2007—2013 osana neuvoston päätöksen N:o 2007/435/EY täytäntöönpanoa annettu komission päätös K(2007) 3926 lopullinen, Euroopan pakolaisrahaston strategisten suuntaviivojen hyväksymisestä vuosiksi 2008—2013 osana Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 573/2007/EY täytäntöönpanoa annettu komission päätös

2007/815/EY, paluurahaston strategisten suuntaviivojen hyväksymisestä vuosiksi 2008—2013 osana Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 575/2007/EY täytäntöönpanoa annettu komission päätös 2007/837/EY ja ulkorajarahaston Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 574/2007/EY täytäntöönpanoon liittyvistä vuosia 2007—2013 koskevista strategisista suuntaviivoista annettu komission päätös 2007/599/EY.

Kunkin rahaston toiminnan puitteita on selvennetty seuraavilla komission päätöksillä, jäljempänä *soveltamissäännöt*. Euroopan pakolaisrahaston soveltamissäännöistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 573/2007/EY soveltamissäännöistä Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta vuosiksi 2008—2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa jäsenvaltioiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmien, Euroopan pakolaisrahastosta myönnetyn yhteisrahoituksen avulla toteutettujen hankkeiden yleis- ja taloushallintoa koskevien sääntöjen sekä menojen tukikelpoisuuden osalta annetussa komission päätöksessä 2008/22/EY.

Kotouttamisrahaston soveltamissäännöistä säädetään eurooppalaisen rahaston perustamisesta vuosiksi 2007—2013 kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa tehdyn neuvoston päätöksen 2007/435/EY soveltamissäännöistä jäsenvaltioiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmien, rahastosta myönnetyn yhteisrahoituksen avulla täytäntöön pantavien hankkeiden yleis- ja taloushallintoa koskevien sääntöjen sekä menojen tukikelpoisuuden osalta annetussa komission päätöksessä 2008/457/EY.

Paluurahaston soveltamissäännöistä säädetään Euroopan paluurahaston perustamisesta vuosiksi 2008—2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 575/2007/EY soveltamissäännöistä jäsenvaltioiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmien, rahastosta myönnetyn yhteisrahoituksen avulla täytäntöön pantavien hankkeiden yleis- ja talous-

hallintoa koskevien sääntöjen sekä menojen tukikelpoisuuden osalta annetussa komission päätöksessä 2008/458/EY.

Ulkorajarahaston soveltamissäännöistä säädetään ulkorajarahaston perustamisesta vuosiksi 2007—2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 574/2007/EY soveltamissäännöistä jäsenvaltioiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmien, rahastosta myönnetyn yhteisrahoituksen avulla täytäntöön pantavien hankkeiden yleis- ja taloushallintoa koskevien sääntöjen sekä menojen tukikelpoisuuden osalta annetussa komission päätöksessä 2008/456/EY.

Rahastojen soveltamissäännöissä säädetään nimetyistä viranomaisista, hallinnointi- ja valvontajärjestelmästä, jäsenvaltioiden komissiolle toimittamista rahaston käyttöä koskevista tiedoista, sääntöjenvastaisuuksista ilmoittamisesta, tiedottamisesta ja julkistamisesta, henkilötiedoista ja sähköisestä asiakirjojen vaihdosta.

EU:n varojen käyttöön vaikuttavat unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, jäljempänä *varainhoitoasetus* ja sen nojalla annetut säädökset.

Rahastojen perustamispäätökset, joissa säädetään varojen hallinnoinnista, koskevat etenkin jäsenvaltioiden sisäiselle EU:n varojen hallinnointijärjestelmälle asetettuja vaatimuksia, jäsenvaltioiden velvollisuuksia sekä jäsenvaltioiden ja komission välistä tehtävänjakoa. Yksittäisen tuen saajan asemaan vaikuttavat välillisesti perustamispäätösten ja soveltamissääntöjen yksityiskohtaiset säännökset muun muassa rahoitettavien hankkeiden valinnasta, seurannasta ja tarkastamisesta. Lisäksi soveltamissääntöjen liitteessä säädetään yksityiskohtaisesti menojen tukikelpoisuudesta.

Soveltamissääntöjen mukaan jäsenvaltiot laativat rahaston perustamispäätöksen edellyttämällä tavalla ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen ohjeet seuraavia asioita koskevista menettelyistä ja käytännön järjestelyistä:

nimettyjen viranomaisten tehtävät, järjestelyt, joiden avulla varmistetaan asianmukainen tehtävien erottelu ja valvonta, monivuotisten ohjelmien ja vuosittaisten ohjelmien vahvistaminen, tarkastusstrategian ja vuosittaisten tarkastussuunnitelmien vahvistaminen, hankkeiden valinta, tuen myöntäminen sekä hankkeiden valvonta ja taloushallinto, sääntöjenvastaisuuksien, rahoitusoikaisujen ja takaisinperinnän hallinnointi, tarkastuskäytien valmistelu ja toteuttaminen, tarkastuskertomusten ja ilmoitusten valmistelu, menojen todentaminen, ohjelman arviointi, raportointi komissiolle sekä kirjausketju. SOLID-rahastoille on laadittu yhteiset kansalliset soveltamisohjeet (SMDno/2008/562), jotka on tarkoitettu ohjeistukseksi rahastojen hallinnointiin nimetyille viranomaisille.

Perustamispäätösten mukaan jäsenvaltion velvollisuutena on perustaa rahastoille kansallinen hallinnointi- ja valvontajärjestelmä ja nimetä vastuu-, todentamis- ja tarkastusviranomaiset sekä tarvittaessa yksi tai useampi valtuutettu viranomainen. Viranomaisten tehtävät on määritelty rahastojen perustamispäätöksissä.

Rahastojen soveltamissääntöjen mukaan tarkastusviranomaisen on oltava toiminnassaan riippumaton vastuuviranomaisesta ja todentamisviranomaisesta. Jäsenvaltioiden on laadittava nimettyjen viranomaisten tehtävien eriyttämiseksi säännöt. Vastuuviranomaisessa tuen myöntäminen sekä rahoitustapahtumien aloittaminen, todentaminen ja hyväksyminen tulee erottaa toisistaan. Todentamisviranomainen puolestaan ei saa osallistua EU:n varoihin liittyviin valinta-, täytäntöönpano- tai rahoitusmenettelyihin.

Ohjelmakaudella 2007—2013 SOLID-rahastojen viranomaistoiminnot ovat olleet sisäministeriössä ja nimetyt viranomaiset ovat olleet kaikille rahastoille yhteiset. Rahastojen kansallisena vastuuviranomaisena on toiminut sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö, todentamisviranomaisena ministeriön talousyksikkö ja tarkastusviranomaisena ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö. Valtuutettua viranomaista ei ole nimetty. Viranomaisten tehtävät on määritelty sisäministeriön työjärjestyksessä (1379/2009).

SOLID-rahastojen kansallinen hallinnointi- ja valvontajärjestelmä perustuu EU:n säädöksiin, kansalliseen lainsäädäntöön ja sisäministeriön työjärjestykseen. Rahastojen hallinnointia ja käytännön toimeenpanoa on ohjattu vastuuviranomaisen antamilla ohjeilla, jotka koskevat muun muassa EU:n rahoituksen hakemista ja hankkeiden hallinnointia. Ohjeet on laadittu komission antamien yksityiskohtaisten säädösten ja ohjeiden pohjalta.

Rahastojen vastuuviranomainen on vastuussa kunkin rahaston kansallisen monivuotisen ohjelman kansallisesta hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen. Vastuuviranomaisen tehtävät on määritelty rahastojen perustamispäätöksissä.

Rahastojen todentamisviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tehtävät on niin ikään määritelty rahastojen perustamispäätöksissä. Todentamisviranomaisen tehtävänä on todentaa, että rahastoa koskeva menoilmoitus on todenmukainen ja laadittu sääntöjen mukaisesti.

Tarkastusviranomaisen päätehtävä on tarkastaa, että hallinnointi- ja valvontajärjestelmä toimii tehokkaasti. Tarkastusviranomaisen varmistaa myös, että vastuuviranomainen tarkastaa tarkoituksenmukaisia otoksia käyttäen tuen saajien ilmoittamat menot.

Tietyt rahastojen hallinnointiin liittyvät tehtävät voidaan ulkoistaa muiden kuin edellä nimettyjen viranomaisten hoidettaviksi. Ohjelmakaudella 2007—2013 SOLID-rahastoista myönnetyn tuen maksatuksen tuen saajille on hoitanut Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus. Palvelukeskus vastaa sisäministeriön kirjanpito- ja maksuliikenteen hoidosta ministeriön valvonnassa ja ohjauksessa.

Rahastojen perustamispäätösten mukaan kunkin jäsenvaltion on hoidettava voimassa olevien kansallisten sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti niiden viranomaisten ja elinten väliset kumppanuusjärjestelyt, jotka osallistuvat monivuotisen ohjelman täytäntöönpanoon tai jotka kyseisen jäsenvaltion mukaan voisivat hyödyllisellä tavalla osallistua ohjelman kehittämiseen.

Suomessa kumppanuusperiaatetta toteutetaan erityisesti rahastojen johtoryhmien kaut-

ta. Sisäministeriö on asettanut kullekin rahastolle johtoryhmän, jonka tehtävänä on osallistua rahaston vuosittaisten ohjelmien valmisteluun, tehdä esitys rahastosta rahoitettavista hankkeista vastuuviranomaiselle, osallistua ohjelmakauden kansallisen arvioinnin laatimiseen, määritellä kansalliset valintaperusteet rahastosta jaettavalle rahoitukselle sekä tehdä esitys vuosittain Suomelle osoitetun EU:n rahoitusosuuden käyttämisestä. Johtoryhmien jäsenenä ovat olleet edustajat kunkin rahaston kannalta keskeisistä viranomais- tahoista, järjestöistä ja muista kansalaisyhteiskuntaa edustavista tahoista. Ulkorajarahaston johtoryhmään on kuulunut rahaston luonteesta johtuen ainoastaan viranomaisten edustajia.

Jokaiselle SOLID-rahastolle on laadittu kansallinen monivuotinen ohjelma rahaston strategisten suuntaviivojen, rahaston perustamispäätöksen ja soveltamissääntöjen edellyttämällä tavalla. Komissio on hyväksynyt ohjelman. Ohjelma on valmisteltu vastuuviranomaisen johdolla yhteistyössä rahastojen perustamispäätösten soveltamisalalla toimivien keskeisten viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan tahojen kanssa. Ohjelman kansallisessa valmistelussa on hyödynnetty kansallista EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmää. Vastuuviranomainen on hyväksynyt ohjelmaesityksen ennen sen toimittamista komission hyväksyttäväksi. Kansallista monivuotista ohjelmaa on pantu täytäntöön vuosittaisella ohjelmalla. Vuosittainen ohjelma on laadittu jokaiselle SOLID-rahastolle. Vuosittaisen ohjelman kansallisessa valmistelussa on noudatettu pääosin samaa menettelyä kuin kansallisten monivuotisten ohjelmien valmistelussa.

Rahastojen soveltamissääntöjen mukaisesti vastuuviranomainen on voinut toimia rahaston toimien toteuttamiseksi joko rahoitusta myöntävänä tai toimeenpanevana elimenä. Vastuuviranomainen toimii myöntävänä elimenä silloin, kun se myöntää hankkeille EU:n rahoitusta rahastosta hankehaun perusteella. Vastuuviranomainen ei ole tällöin voinut itse esittää hakemusta hankehaussa.

Vastuuviranomainen on voinut toimia toimeenpanevana elimenä päättäessään toteuttaa hankkeet itse tai jonkin toisen kansallisen

viranomaisen toteuttaessa hankkeen silloin kun hankkeen ominaispiirteet eivät anna muuta toteuttamismahdollisuutta esimerkiksi oikeudellisen monopoliaseman tai turvallisuussyiden vuoksi. Vastuuviranomaisen toteuttaessa hanketta itse tuen saajaa koskevia sääntöjä on tullut soveltaa soveltuvin osin vastuuviranomaiseen.

Ohjelmakaudella 2007—2013 vastuuviranomainen on toiminut kotouttamisrahastossa ainoastaan myöntävänä elimenä. Euroopan pakolais- ja paluurahastoissa vastuuviranomainen on toiminut pääasiassa myöntävänä elimenä. Tarvittaessa osa rahoituksesta on näistä rahastoista kuitenkin voitu kohdentaa hankkeille myös vastuuviranomaisen toimissa toimeenpanevana elimenä silloin kun toteuttajataho on ollut monopoliasemassa.

Ulkorajarahastossa vastuuviranomainen on toiminut ainoastaan toimeenpanevana elimenä rahaston toimintojen luonteen vuoksi. Vastuuviranomaisen toimiessa toimeenpanevana elimenä se on osallistunut valvovana osapuolena hankkeiden toteuttamiseen, mutta ei ole itse toteuttanut hankkeita. Hankkeita ovat toteuttaneet monopoliasemassa olevat rahaston perustamispäätöksen soveltamisalalla toimivat toimivaltaiset viranomaiset, jotka ovat vastanneet rahaston perustamispäätöksessä määritellyistä toimista ja jotka on yksilöity rahaston vuosittaisissa ohjelmissa.

Kaikista neljästä rahastosta tukea on soveltamissääntöjen mukaan voitu myöntää pääsääntöisesti enintään kolmeksi vuodeksi edellyttäen, että toimen edistymisestä on annettu säännöllisin väliajoin selvitys. Vuosittaisesta ohjelmarakenteesta johtuen rahoitus on kuitenkin käytännössä voitu kerrallaan myöntää enintään kahden ja puolen vuoden jaksolle, joka on yksittäisen vuosittaisen ohjelman tukikelpoisuusajaksi. Tuen saaja on voinut hakea hankkeelle lisää tukea seuraavasta vuosittaisesta ohjelmasta järjestetyssä hankehaussa.

Tuettavien hankkeiden valintaa ohjaavia yleisiä perusteita ovat olleet läpinäkyvyys, avoimuus, tasapuolisuus, kustannustehokkuus ja laatu. Näiden lisäksi jokaiselle rahastolle on laadittu valintaperusteet, jotka on ilmoitettu hakuilmoituksessa ja hakuohjeessa. Asiantuntijat ovat arvioineet hankehakemukset, jonka jälkeen ne on käsitelty kunkin ra-

haston johtoryhmässä. Johtoryhmä on tehnyt esityksen rahoitettavista hankkeista vastuuviranomaiselle. Johtoryhmä on voinut tarvittaessa kuulla myös asiantuntijoita. Vastuuviranomainen on tehnyt päätöksen tuettavista hankkeista johtoryhmän esitykseen perustuen.

Rahastojen soveltamissäännöissä säädetään yksityiskohtaisesti rahoituspäätökseen sisällytettävistä seikoista. Tuettaviksi valituille hankkeille on laadittu hankekohtainen tukipäätös, jossa on soveltamissääntöjen mukaisesti määritelty hankkeen toteuttamisen ehdot. Tuen saaja on voinut tehdä tukipäätöksen ehtojen muuttamista koskevan hakemuksen tietyin edellytyksin.

Jos tukihakemus on hylätty, hakijalle on annettu hylkäyspäätös, johon on sisällytetty tiedot hylkäysperusteista ja oikaisuvaatimusosoitus.

Rahoituspäätöksessä tuki on myönnetty vain yhdelle hakijalle, jonka lisäksi hankkeen toteuttamiseen on voinut osallistua niin sanottuja hankekumppaneita. Soveltamissääntöjen mukaan tuen saajan on tullut varmistaa, että kaikki hankkeeseen osallistuvat kumppanit noudattavat tuen saajaa koskevia velvoitteita. Rahastojen perustamispäätöksissä ja soveltamissäännöissä säädetään yksityiskohtaisesti hankkeiden täytäntöönpanoa koskevista ehdoista ja edellytyksistä. Vastuuviranomaisen on tullut varmistaa, että hankkeiden täytäntöönpanossa on noudatettu taloudellisuuden periaatetta ja että eturistiriidat on estetty.

Tuki on maksettu pääsääntöisesti kolmessa erässä. Tuen saajalle on voitu maksaa valtionavustuslain (688/2001) 12 §:n edellytysten täytyessä ennakkona.

Rahastojen soveltamissääntöjen mukaisesti tuen saajalle maksettavan loppumaksun laskeutukseksi EU:n kokonaisrahoitusosuus jokaista hanketta kohden on ollut seuraavista kolmesta vaihtoehdosta alhaisin: tukipäätöksessä mainittu tuen enimmäismäärä euroina, tuen enimmäismäärä, joka saadaan kertomalla kyseisen hankkeen tukikelpoiset kokonaiskustannukset rahaston perustamispäätöksessä säädetyillä prosenttimäärillä (50 tai 75 prosenttia) tai voitontavoittelun kiellon periaatteen soveltamisen tuloksena saatava määrä.

Vastuuviranomaisen on perustamispäätösten mukaisesti tullut tiedottaa sekä todentamis- että tarkastusviranomaisille kaikista hankkeiden hallinnointiin tai toimeenpanoon liittyvistä epäsäännönmukaisuuksista ja raportoida niistä komissiolle säädöksissä edellytetyllä tavalla.

Vastuuviranomaisen suorittamista varmuuksista säädetään yksityiskohtaisesti soveltamissäännöissä.

Soveltamissääntöjen mukaan tarkastusviranomaisen suorittamat rahastojen hallinnointi- ja valvontajärjestelmän tarkastukset on tullut tehdä otokselle hankkeita, jotka on valittu tarkastusviranomaisen hyväksymällä menetelmällä. Hallinnointi- ja valvontajärjestelmän tarkastuksen on tullut kattaa kaikki keskeiset menettelyt vähintään kerran ennen vuotta 2013. Hankkeiden tarkastukset on tullut tehdä paikalla tuen saajan ja hankekumppaneiden hallussa olevien asiakirjojen ja aineiston pohjalta. Jos havaitut ongelmat ovat olleet luonteeltaan järjestelmää koskevia ja aiheuttaneet siksi muita hankkeita koskevan riskin, tarkastusviranomaisen on tullut varmistaa, että tällaisten ongelmien laajuuden määrittämiseksi on tehty tarvittaessa lisätutkimuksia. Toimivaltaisten viranomaisten on tullut toteuttaa tarvittavat ennalta ehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet. Tarkastusviranomaisen on tullut tehdä johtopäätöksensä komissiolle ilmoitettuja menoja koskevien tarkastusten tulosten perusteella ja esittää ne komissiolle vuotuisessa tarkastuskertomuksessa.

Jos tarkastusviranomaisen on antanut varuksellisen tai kielteisen lausunnon hallinnointi- ja valvontajärjestelmän toiminnasta, todentamisviranomaisen on tullut varmentaa, että tämä tieto on lähetetty komissiolle. Sen on myös tullut varmistaa, että vastuuviranomainen on pannut täytäntöön asianmukaisen toimintasuunnitelman palauttaakseen hallinnointi- ja valvontajärjestelmän tehokkaan toiminnan ennalleen ja arvioidakseen puutteiden vaikutuksen menoilmoitukseen. Jos tarkastusviranomaisen ei ole vahvistanut maksupyynnön tai maksuilmoitusta vuosittaisen ohjelman toteutusta koskevassa loppuraportissa, todentamisviranomaisen on tullut

varmistaa, että oikea maksupyynnön tai maksuilmoitus on toimitettu välittömästi komissiolle.

Rahastojen perustamispäätöksissä ja soveltamissäännöissä säädetään yksityiskohtaisesti ohjelmien seurannasta ja arvioinnista mukaan lukien kertomusten antamista koskevat velvoitteet. Säädöksissä edellytetyt ohjelmien arvioinnit on teetetty ulkopuolisilla arvioitsijoilla komission edellyttämällä tavalla.

Soveltamissäännöissä säädetään yksityiskohtaisesti rahastojen käyttöä koskevien tietojen toimittamisesta ja sääntöjenvastaisuuksia koskevasta raportoinnista komissiolle.

Vastuuviranomaisen ja tuen saajan toteuttamaa tiedotusta ja julkistamista koskevista velvollisuuksista ja ehdoista säädetään niin ikään yksityiskohtaisesti rahastojen soveltamissäännöissä.

Lisäksi soveltamissääntöjen liitteessä säädetään jokaisen rahaston osalta yksityiskohtaisesti menojen tukikelpoisuutta koskevista säännöistä, joita komissio on lisäksi tarkentanut ohjeilla.

Ohjelmakaudella 2007—2013 Suomen rahoitusosuus SOLID-rahastoista oli noin 79 miljoonaa euroa. SOLID-rahastoista rahoitusosuudeltaan suurin oli Suomessa ulkorajarahasto, jonka määräraha koko ohjelmakaudella oli noin 52 miljoonaa euroa. Toiseksi suurin oli Euroopan pakolaisrahasto, josta Suomen saama perusmääräraha oli noin 8 miljoonaa euroa. Suomi sai rahastosta myös erillistä uudelleensijoitettujen pakolaisten vastaanottamisesta maksettua määrärahaa 7,1 miljoonaa euroa. Määräraha maksettiin uudelleensijoitettujen henkilöiden lukumäärän perusteella siten, että Suomi sai 4 000 euron kiinteän summan jokaista uudelleensijoitettua henkilöä kohti, joka kuului rahaston perustamispäätöksen 13 artiklan 3 kohdassa mainittuihin ryhmiin. Kotouttamisrahaston määräraha ohjelmakaudella 2007—2013 oli Suomelle noin 7,5 miljoonaa euroa. Euroopan paluurahaston määräraha Suomelle oli lähes 6 miljoonaa euroa. Euroopan pakolaisrahaston ja paluurahaston ohjelmakaudet alkoivat vuodesta 2008, joten niiden osalta ei myönnetty vuodelle 2007 määrärahaa.

	Paluurahasto	Kotouttamisrahasto	Pakolaisrahasto	Ulkorajarahasto
	milj. €	milj. €	milj. € (perusosa + uudelleensijoittamisen määräraha)	milj. €
2007	-	0,79	-	4,73
2008	0,66	0,85	1,03 + 0,39	5,45
2009	0,66	0,91	1,10 + 0,72	6,19
2010	0,66	0,99	1,24 + 0,68	5,52
2011	0,73	1,13	1,46 + 1,06	7,02
2012	0,90	1,39	1,72 + 1,32	9,78
2013	1,47	1,55	1,71 + 2,34	12,57
Yhteensä	5,08	7,61	8,26 + 7,17	51,26

Taulukko. Rahastojen määrärahat vuosittaisiin ohjelmiin jaoteltuna.

Tuen saajan on tullut hankkia SOLID-rahastojen hankkeiden yhteisrahoitus kansallisista julkisista tai yksityisistä lähteistä.

Tekninen apu on osa jäsenvaltion saamaa vuosittaista EU:n rahoitusosuutta. Teknistä apua voivat soveltamissääntöjen mukaan käyttää rahastojen hallintaan ja valvontaan nimetyt viranomaiset. Tekninen apu on tarkoitettu rahastojen kansallisen toimeenpanon hallintaan. Tekniseen apuun on voitu osoittaa enintään 7 prosenttia kunkin rahaston vuosittaisesta EU:n rahoitusosuudesta vuosina 2007—2010 ja enintään 4 prosenttia vuosina 2011—2013. Lisäksi tekniseen apuun on voitu vuosittain sisällyttää 30 000 euron kiinteä summa rahastoa kohden. Soveltamissäännöt ovat mahdollistaneet eri rahastojen teknisen avun määrärahojen yhdistämisen kokonaan. Suomessa SOLID-rahastojen teknisen avun määrärahat on yhdistetty yhdeksi kokonaisuudeksi vuosittaisesta ohjelmasta 2010 lähtien. Tätä ennen kunkin rahaston teknisen avun määrärahoja hallinnoitiin

erillisinä kokonaisuuksina. Teknisellä avulla on voitu kattaa 100 prosenttia aiheutuneista, tukikelpoisista kustannuksista. Tekniseen apuun on sovellettu komission laatimia, menojen tukikelpoisuutta koskevia sääntöjä ja ohjeita. SOLID-rahastojen tekninen apu Suomelle oli ohjelmakaudella 2007—2013 yhteensä arviolta 4,1 miljoonaa euroa.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Sisäasioiden rahastojen kansalliset ohjelmat ja niiden hallinnointi perustuvat EU:n lainsäädäntöön. Komissio hyväksyy ohjelmat, joten ohjelmista toteutettavat toimenpiteet ja niitä toimeenpanevien viranomaisten velvollisuudet ovat samanlaisia kaikissa rahastoja toimeenpaneissa jäsenvaltioissa. Ohjelmista rahoitettavat toimenpiteet voidaan määrittellä kansallisten tarpeiden pohjalta ja asettaa niiden tukikelpoisuudelle tiettyjä ehtoja. Rahastojen hallinnoinnista ja valvon-

nasta vastaavista viranomaisista voidaan myös päättää kansallisesti. Suurin osa sovellettavista säännöksistä perustuu kuitenkin EU:n lainsäädäntöön, joten niiltä osin eri maiden hallintojärjestelmät vastaavat toisiinsa.

Rahoitusohjelmakaudella 2007—2013 EU:n jäsenvaltioista muun muassa Puolalla on EU:n lainsäädännön lisäksi ollut rahastoja koskevaa kansallista lainsäädäntöä. EU:n lainsäädännön yksityiskohtaisuudesta johtuen monilla jäsenvaltioilla ei kuitenkaan ole ollut SOLID-rahastoihin liittyvää kansallista erityislainsäädäntöä. Suomen tapaan näin on ollut muun muassa Alankomaissa, Norjassa, Ruotsissa, Belgiassa, Tanskassa ja Virossa.

Suomessa SOLID-rahastojen viranomais-toiminnot on keskitetty yhdelle vastuuviranomaiselle. Yleisempää on, että rahastojen hallinnointi on jäsenvaltioissa hajautettu ministeriöiden välisen toimivallanjaon vuoksi kahdelle tai kolmelle eri taholle. Suomessa rahastojen hallinnoinnin keskittämällä yhdelle taholle on voitu tehostaa toimintaa ja säästää kustannuksissa. Lisäksi on voitu varmistaa, että rahastoja on hallinnoitu mahdollisimman yhdenmukaisesti.

Hallituksen esityksen laatimisajankohtana ei ole käytettävissä yksityiskohtaista tietoa siitä, mitä sisäasioiden rahastojen tavoitteiden mukaisia toimenpiteitä muut jäsenvaltiot tulevat toteuttamaan ohjelmakaudella 2014—2020, koska rahastojen kansallisten ohjelmien valmistelu on kesken. Myöskään muiden jäsenvaltioiden rahastojen hallinnointi- ja valvontajärjestelmistä ei ole yksityiskohtaista tietoa uuden ohjelmakauden osalta, koska myös kansallisen hallinnoinnin valmistelu on kesken.

Tästä johtuen seuraavassa tarkastellaan pääasiassa ohjelmakauden 2007—2013 kansallisten ohjelmien hallinnointia kolmessa jäsenvaltiossa. Näistä Ruotsi edustaa pohjoismaista hallintokulttuuria. Alankomaiden ja Viron rahastojen hallinnointikäytännöt ovat osin samanlaisia kuin Suomen käytännöt, vaikka valtioiden hallinnointijärjestelmät ovat osin erilaisia kuin Suomen järjestelmä.

Viro

Virossa ohjelmakauden 2007—2013 Euroopan pakolaisrahaston, paluurahaston ja ulkorajarahaston vastuuviranomaisena on toiminut sisäministeriön (Siseministeerium) ulkoisen rahoituksen osasto (Välisvahendite osakond) ja tarkastusviranomaisena rahoituspolitiikan osasto (Rahanduspolitiika osakond). Rahastoviranomaisina toimivat osastot ovat eri pääosastojen alaisuudessa. Kotouttamisrahaston vastuuviranomaisena on toiminut Virossa kulttuuriministeriö (Kultuuriministeerium). SOLID-rahastojen todentamisviranomaisena on toiminut valtionvarainministeriö (Rahandusministeerium). Viranomaiset on nimetty hallituksen päätöksellä. SOLID-rahastoista ei ole erityislakia, mutta tukien takaisinperintään on sovellettu hallituksen asetusta (seadus). Muilta osin rahastoja on hallinnoitu EU:n säädöksiä soveltamalla.

Ohjelmakauden 2014—2020 osalta Virossa on tarkoitus päättää rahastoja hoitavista viranomaisista EU:n säädösten tultua voimaan. Alustavasti vastuuviranomaisena toimisi molempien rahastojen osalta sisäministeriön ulkoisen rahoituksen osasto ja tarkastusviranomaisena sisäministeriön sisäisen tarkastuksen osasto (Siseauditi osakond). Delegoituja viranomaisia ei ole tarkoitus nimetä. Uusia sisäasioiden rahastoja varten on suunnitella hallituksen asetusta, jossa määriteltäisiin muun muassa tuen myöntämisen periaatteet ja tukikelpoisuussäännöt.

Ruotsi

Ruotsissa SOLID-rahastojen vastuuviranomais-toiminnot on hajautettu kolmelle eri viranomaiselle. Euroopan pakolaisrahaston ja paluurahaston vastuuviranomaisena on toiminut maahanmuuttovirasto (Migrationsverket), kotouttamisrahaston vastuuviranomaisena Ruotsin ESR-neuvosto (Svenska ESF-rådet) ja ulkorajarahaston vastuuviranomaisena rajavalvonnasta vastaava valtakunnallinen rikospoliisi (Rikskriminalpolisens).

Ruotsissa SOLID-rahastojen hallinnoinnista vastaavasta viranomaisesta säädetään asetuksella. Kansallista erityislainsäädäntöä ra-

hastojen täytäntöönpanosta ei ole annettu. Ohjelmakauden 2014—2020 osalta hallinnon järjestäminen ja säädöstarpeiden kartoitus ovat kesken. Alkaneen ohjelmakauden sisäasioiden rahastojen vastuuviranomaistehtävät on hallituksen päätöksillä määrätty turva- paikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston osalta maahanmuuttovirastolle ja sisäisen turvallisuuden rahaston osalta poliisihallitukselle (Rikspolisstyrelsen). Tarkastusviranomaisen tehtävien osalta ei päätöstä ole vielä tehty. Delegoituja viranomaisia Ruotsissa ei ole tarkoitus nimetä.

Alankomaat

Alankomaissa SOLID-rahastojen vastuuviranomaistoiminnot on Ruotsin tapaan hajautettu usealle eri viranomaiselle. Euroopan pakolaisrahaston, ulkorajarahaston ja paluu- rahaston vastuuviranomaisena on toiminut turvallisuus- ja oikeusministeriön maahanmuutto-osasto (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Migratiebeleid). Kotouttamisrahaston vastuuviranomaisena on toiminut sosiaali- ja työministeriö (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Integ-ratie en Samenleving). SOLID-rahastojen todentamisviranomaisena on toiminut talousministeriö (Ministerie van Economische Zaken). SOLID-rahastojen tarkastusviranomaisena on toiminut vuodesta 2010 valtionvarainministeriön alainen kansallinen tarkastusviranomainen (Auditdienst Rijk, Ministerie van Financiën).

Ohjelmakaudella 2014—2020 sisäasioiden rahastojen viranomaistehtävät säilyvät pääosin samojen viranomaisten vastuulla. Vastuuviranomaisena tulee toimimaan turvallisuus- ja oikeusministeriön maahanmuutto-osasto. Delegoituina viranomaisena tulee toimimaan sosiaali- ja työministeriön alainen virasto (Agentschap SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), joka vastaa myös Euroopan sosiaalirahaston hallinnoinnista. Tarkastusviranomaisena tulee toimimaan valtionvarainministeriön alainen kansallinen tarkastusviranomainen. Alkaneen ohjelmakauden viranomaiset nimetään virallisesti rahastoja koskevien EU:n säädösten tultua voimaan. Alkaneella ohjelmakaudella

rahastojen kansalliseen hallintointiin tullaan soveltamaan yleistä hallintolakia, jossa säädetään muun muassa valtionavustuksista (Algemene wet bestuursrecht). Muun kansallisen sääntelyn tarpeita selvitetään.

EU:n lainsäädäntö

EU:n rahoitusohjelmakautta 2014—2020 varten sisäasioiden rahoitusohjelmien rakennetta on yksinkertaistettu vähentämällä rahoitusohjelmien määrä kahteen ja antamalla näitä rahoitusohjelmia koskevat uudet EU:n asetukset. Uuden ohjelmakauden tavoitteeksi on asetettu, että rahoitusohjelmat toteuttavat aiempaa paremmin EU:n strategiaa tavoitteita. Lisäksi uuden ohjelmakauden tavoitteena on rahoituksen yksinkertaistaminen. Tähän on pyritty muun muassa vähentämällä rahastojen määrää. Rahastojen täytäntöönpanomekanismeja on pyritty yhdenmukaistamaan siten, että rahastojen yleiset säännökset on koottu horisontaaliasetukseen. Määrittelemällä horisontaalisessa säännöksessä rahastojen hallinnoinnin yleiset periaatteet pyritään myös vähentämään säännösten kokonaisuutta.

Sisäasioiden talousarvio koostuu rahoitusohjelmista, laajamittaisten tietojärjestelmien kehittämiselle suunnatusta rahoituksesta sekä sisäasioiden alalla toimiville EU:n virastoille suunnatusta määrärahasta.

Sisäasioiden rahoituksen rakennetta on pyritty yksinkertaistamaan myös siirtymällä rahoitusohjelmissa yksinomaan koko rahoitusohjelmakauden kattaviin kansallisiin ohjelmiin. SOLID-rahastojen ohjelmarakenne perustui komission strategiaan suuntaviivoihin, monivuotiseen kansalliseen ohjelmaan ja vuosittaiseen ohjelmaan. Alkaneella ohjelmakaudella siirrytään menettelyyn, jossa jäsenvaltiot laativat rahastoille ainoastaan kansalliset, ohjelmakauden kattavat ohjelmat. Samalla vuosittaisista ohjelmista luovutaan. Näin kansallisten ohjelmien painoarvoa lisätään. Kansallisten ohjelmien tavoitteet määritetään jäsenvaltion ja komission välisessä poliittisessa vuoropuhelussa.

Sisäisen turvallisuuden rahaston poliisiyh-teistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusväli-

neen kokonaismäärärahat ohjelmakaudella 2014—2020 ovat 1 004 miljoonaa euroa, josta Suomen kansallisen ohjelman määräraha on 15,68 miljoonaa euroa.

Poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen yleistavoitteena on poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja neuvoston päätöksen 2007/125/YOS kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 513/2014 3 artiklan mukaan edistää turvallisuuden korkean tason varmistamista EU:ssa. Tämän yleistavoitteen mukaisesti välineellä pyritään toteuttamaan EU:n strategioissa, toimintapolitiisissa sykleissä, ohjelmissa sekä uhkien ja riskien arvioinneissa asetettujen painopisteiden mukaisesti seuraavia erityistavoitteita: ehkäistä rikollisuutta, torjua rajat ylittävää, vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta sekä terrorismia, tehostaa yhteistyötä ja koordinoitua jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja muiden kansallisten viranomaisten välillä ja Euroopan poliisiviraston ja muiden alalla toimivien EU:n elinten kanssa sekä asiaankuuluvien kolmansien valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa, parantaa jäsenvaltioiden ja EU:n valmiuksia hallita tehokkaasti turvallisuuteen liittyviä riskejä ja kriisejä sekä varautua terrorihyökkäyksiin ja muihin turvallisuuteen liittyviin vaaratilanteisiin ja suojata kansalaisia ja elintärkeää infrastruktuuria niiltä.

Sisäisen turvallisuuden rahaston ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen kokonaismäärärahat ovat 2 760 miljoonaa euroa. Ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineessä kullekin jäsenvaltiolle rahastosta kohdennettavat varat muodostuvat perusosasta ja muuttuvasta osasta. Suomen kansallisen ohjelman perusosa on 36,93 miljoonaa euroa. Jäsenvaltio voi käyttää enintään 40 prosenttia perusosasta rahoittaakseen operatiivista tukea. Rahoitusvälineestä on mahdollista saada perusosan lisäksi rahoituksen muuttuvaa osaa tiettyjen erityistoimien toteuttamiseen.

Rahoitusvälineen kokonaismäärärahoista osa käytetään edellä mainittujen toimintojen

lisäksi myös Liettuan toteuttaman erityisen kauttakulkujärjestelmän (henkilöiden kauttakulku maitse Kaliningradin alueen ja Venäjän federaation muiden osien välillä) tukemiseen, rajanylitystietojärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman kehittämiseen ja EU:n toimiin, hätäapuun ja komission aloitteesta annettavaan tekniseen apuun.

Ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen yleistavoitteena on ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetuksen 3 artiklan mukaan edistää turvallisuuden korkean tason varmistamista EU:ssa samalla, kun tehdään laillisesta matkustamisesta helpompaa yhdenmukaisen ja korkeatasoisen ulkorajavalvonnan ja Schengen-viisumeiden tehokkaan käsittelyn avulla ja EU:n perusvapuksiin ja ihmisoikeuksiin sitoutumisen mukaisesti. Tämän yleistavoitteen mukaisesti välineellä pyritään toteuttamaan asianomaisissa EU:n strategioissa, ohjelmissa sekä uhkien ja riskien arvioinneissa esitettyjen painopisteiden mukaisesti seuraavia erityistavoitteita: tukea yhteistä viisumipolitiikkaa, jotta laillisesta matkustamisesta voidaan tehdä helpompaa, tarjota korkealaatuisia palveluja viisuminhakijoille, varmistaa kolmansien maiden kansalaisten tasapuolinen kohtelu ja torjua laitonta maahanmuuttoa sekä tukea yhdenmukaista rajavalvontaa. Yhdenmukaista rajavalvontaa tuetaan muun ohella yhdenmukaistamalla rajavalvontaan liittyviä toimia EU:n yhteisten normien mukaisesti ja vaihtamalla tietoa jäsenvaltioiden kesken sekä jäsenvaltioiden ja EU:n jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston välillä. Toimien yhdenmukaistamisella ja riittävällä tiedonvaihdolla edistetään yhtäältä ulkorajojen yhdenmukaista ja korkeatasoista valvontaa ja suojelua ja torjutaan laitonta maahanmuuttoa ja toisaalta sujuvaa rajaliikennettä ulkorajoilla Schengenin säänsäilyksen mukaisesti ja samalla taataan kansainvälinen suojelu sitä tarvitseville noudattaen jäsenvaltioiden ihmisoikeuksien alalla antamia sitoumuksia ja palauttamiskiellon periaatetta.

Rahoitusvälineen avulla EU voi toteuttaa yhteisvastuullisuuttaan niiden tehtävien osalta, joita yksittäiset jäsenvaltiot toteuttavat julkisena palveluna ulkorajoilla ja konsulaa-

teissa EU:n sisärajoittoman alueen turvaamiseksi.

Maahanmuutto- ja turvapaikkarahaston kokonaisuusmäärärahat ohjelmakaudella 2014—2020 ovat 3 137 miljoonaa euroa, joista suurin osa ohjataan jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin. Kullekin jäsenvaltiolle rahastosta kohdennettavat varat muodostuvat perusosasta ja muuttuvasta osasta. Suomen kansallisen ohjelman määrärahan perusosa on 23,48 miljoonaa euroa. Lisäksi rahastosta on mahdollista saada kansallisiin ohjelmiin perusosan lisäksi rahoituksen muuttuvaa osaa tiettyjen erityistoimien toteuttamiseen sekä uudelleensijoitettujen pakolaisten ja toisesta jäsenvaltiosta siirrettävien kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanottamiseen. Erityisesti uudelleensijoitettujen pakolaisten vastaanotosta saatava rahoitus voi kasvattaa merkittävästi Suomen rahastosta saamaa määrärahaa. Rahoitus myönnetään jäsenvaltioille kahden vuoden välein ja sen saamiseksi pakolaisten on tullut saapua Suomeen rahoituksen myöntämistä edeltävällä kahden vuoden ajanjaksolla. Yhdestä uudelleensijoitetusta pakolaisesta maksettava kertakorvaus on 6 000 euroa tai EU:n uudelleensijoittamishojelman painopisteiden mukaisten ryhmien osalta 10 000 euroa pakolaista kohti. Jos Suomen pakolaiskiintiö säilyy vuosittain vähintään nykyisessä 750 henkilössä, joista vähintään puolet kuuluu EU:n uudelleensijoittamishojelman painopisteiden mukaisiin ryhmiin, Suomi voi saada vuosittain 6 miljoonan euron rahoitusosuuden. Tämä edellyttää lisäksi, että EU:n tasolla uudelleensijoittamistoimiin kohdennettu rahoitus riittää ohjelmakauden loppuun. Komissio hallinnoi keskitetysti osaa rahaston kokonaisuusmäärärahoista ja ohjaa varoja EU:n toimien rahoittamiseen, hätäapuun, Euroopan maahanmuuttoverkkoon, tekniseen apuun sekä EU:n viirastojen operatiivisten erityistehtävien suorittamiseen.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston yleistavoitteena on turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 3 artiklan mukaan edistää muuttovirtojen tehokasta hallintaa ja yhteisen turvapaikkapolitiikan, toissijaisen suojelun ja tilapäisen suojelun sekä yhteisen maahanmuuttopolitiikan

kan täytäntöönpanoa, lujittamista ja kehittämistä noudattaen samalla täysin EU:n perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia ja periaatteita. Tämän yleistavoitteen mukaisesti rahaston määrärahoilla pyritään vahvistamaan ja kehittämään Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kaikkia näkökohtia, mukaan lukien sen ulkoinen ulottuvuus. Samoin pyritään tukemaan jäsenvaltioihin suuntautuvaa, niiden taloudellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden mukaista laillista maahanmuuttoa jäsenvaltioiden maahanmuuttojärjestelmien eheys turvaten. Rahaston määrärahoilla pyritään edistämään kolmansien maiden kansalaisten tehokasta kotouttamista. Määrärahoilla pyritään myös kehittämään jäsenvaltioissa oikeudenmukaisia ja tehokkaita palauttamisstrategioita, joilla tuetaan laittoman maahanmuuton torjuntaa. Tällöin korostetaan paluun pysyvyyttä ja tehokasta takaisinottoa alkuperä- ja kauttakulkuun. Lisäksi rahaston määrärahoilla pyritään tehostamaan jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuutta ja keskinäistä vastuunjakoa varsinkin niiden jäsenvaltioiden osalta, joihin siirtolais- ja pakolaisvirrat kohdistuvat voimakkaimmin. Tähän sisältyy myös käytännön yhteistyö.

Horisontaalasetuksessa vahvistetaan rahastojen täytäntöönpanoon sovellettavat yleiset säännöt. Ne koskevat erityisesti menojen rahoittamista, kumppanuuksia, ohjelmavalmistusta, raportointia, seuranta- ja arviointia, jäsenvaltioissa perustettavia hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä sekä tilintarkastusta ja hyväksymistä. Horisontaalasetuksen tarkoituksena on luoda edellytykset tuloksiin painottuvalle rahoitukselle, täytäntöönpanomekanismien yksinkertaistamiselle, joustavuuden lisäämiselle täytäntöönpanossa ja tehokkaalle seuranta- ja arviointikehykselle.

Molempiin rahastoihin sisältyy ulkoinen ulottuvuus, jonka mukaisesti kohdennettua tukea myönnetään kolmansien valtioiden kanssa tai kolmansissa valtioissa tehtävän yhteistyön tehostamiseen sellaisilla alueilla, joilla on merkitystä EU:n yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan ja sisäisen turvallisuuden tavoitteiden kannalta. Rahastoista tuettavilla toimilla täydennetään tarvit-

taessa EU:n ulkoisista välineistä annettavaa rahoitusapua.

2.3 Nykytilan arviointi

Ohjelmakaudella 2007—2013 SOLID-rahastojen kansallinen hallinnointi- ja valvontajärjestelmä on järjestetty EU:n säädösten pohjalta ja niiden edellyttämän tehtävän jaon ja eriyttämisperiaatteen mukaisesti. Suoraan sovellettava EU:n lainsäädäntö on ollut yksityiskohtaista ja se on ohjannut kansallisen hallinnoinnin järjestämistä, joten kansalliselle erityislainsäädännölle ei ole arvioitu olevan tarvetta. Kansallisesti SOLID-rahastojen hallinnointiin on sovellettu hallinnon yleislakeja ja valtionavustuslakia.

Rahoitusohjelmakaudella 2007—2013 on kansallisella tasolla nimetty rahastojen hallinnointiin kolme viranomaista: vastuu-, todentamis- ja tarkastusviranomaiset. Valtuutettua viranomaista ei ole nimetty. Suomessa kaikki viranomaiset ovat olleet sisäministeriön alaisuudessa. EU:n säännöksistä johtuen viranomaisten tehtävät, etenkin tarkastustehtävät, ovat kuitenkin olleet jonkin verran päällekkäisiä. Koska useissa jäsenvaltioissa viranomaisten rooleja ja vastuunjako on pidetty epäselvinä, viranomaisrooleja on selkiytetty alkaneella kaudella siten, että todentamisviranomaisen tehtävä on poistettu. Samalla pyrkimyksenä on ollut keventää hallintoa.

SOLID-rahastojen kansallisessa hallinnoinnissa on noudatettu EU:n lainsäädännössä edellytettyä kumppanuusperiaatetta. Vastuuviranomainen on hallinnoinut rahastoja yhteistyössä kunkin rahaston tavoitteiden kannalta keskeisten toimijoiden kanssa. Keskeisiä yhteistyöelimiä ovat olleet rahastojen johtoryhmät. Koska rahastojen perustamis- ja päätösten soveltamisalat jakaantuvat usean eri ministeriön toimialalle, johtoryhmätyöskentely on koettu tarpeelliseksi ja toimivaksi yhteistyön muodoksi. Edeltävällä ohjelmakaudella on kuitenkin havaittu tarvetta selvittää johtoryhmien roolia ja vastuuta kansallisten ohjelmien täytäntöönpanossa. Etenkin johtoryhmien päätöksentekomenettelyä ja tehtäväkuvaa olisi tarpeen selvittää.

Sekä EU:n tasolla että kansallisella tasolla SOLID-rahastojen EU:n säädöksiin perustuvat hallintorakenne- ja täytäntöönpanosääntöt on koettu raskaiksi ja osin epätarkoituksenmukaisiksi. EU:n säädökset ovat olleet yksityiskohtaisia, eivätkä aina sellaisenaan yhdenmukaisia kansallisten käytäntöjen kanssa. Järjestelmä on koettu epätarkoituksenmukaiseksi etenkin rahamääriltään pienissä kansallisissa monivuotisissa ohjelmissa, osittain myös Suomessa. Tällöin hallinnon vaatimien resurssien osuus on voinut kasvaa erittäin merkittäväksi ohjelman kansalliseen määrärahaan nähden. Myös menojen tukikelpoisuuden osalta yksityiskohtaisissa EU:n säädöksissä on ollut Suomen hallintokäytäntöihin huonosti soveltuvia sääntöjä muun muassa henkilöstökustannusten osalta.

Myös komission mielestä SOLID-rahastojen hallintorakenteesta ja täytäntöönpanosäännöissä on ollut epäkohtia. Sääntöjen yksityiskohtaisuus on koettu ongelmalliseksi ja rahastojen soveltamissääntöjä muutettiin vuonna 2011. Muutoksella yksinkertaistettiin hallinnointia koskevaa menettelyä ja menojen tukikelpoisuutta koskevia sääntöjä, mutta ohjelmarakenteesta johtuvia ongelmia ei pystytty ratkaisemaan. Sääntöjä on yksinkertaistettu huomattavasti vasta alkanutta ohjelmakautta koskevissa asetuksissa.

Ohjelmakaudella 2007—2013 sisäasioiden rahoitus on jakautunut kahteen yleisohjelmaan ja kuuteen eri rahastoon. Tämä on tehnyt rahoituskentästä sirpaleisen ja vaatinut monipolvisen rahastohallinnon niin EU:n tasolla kuin kansallisella tasolla. Ohjelmarakenteesta johtuen maahanmuuttoon ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät toiminnot ovat jakautuneet eri rahastoihin, vaikka niillä on luontaisesti monia yhteneväisyyksiä. Tämä on rajannut rahoitettavan toiminnan sisältöä osin epätarkoituksenmukaisesti ja luonut jähkkyyttä toimintojen toteuttamiseen. Rahastojen määrän vähentäminen kahteen alkaneella ohjelmakaudella poistaa useita sisältökysymyksiin liittyviä rajanveto-ongelmia. Lisäksi SOLID-rahastojen ohjelmarakenteesta johtuen on jokaiselle rahastolle tullut laatia erilliset monivuotiset kansalliset ohjelmat ja vuosittaiset ohjelmat. Tämä on osaltaan lisännyt hallinnollista työtä niin kansallisesti

kuin EU:n tasolla. Vuosittainen ohjelmaraakenne on myös aiheuttanut sen, että kustannusten tukikelpoisuus ja tuettujen hankkeiden pituus ovat olleet sidottuja yksittäiseen vuosittaiseen ohjelmaan, joka on rajannut hankkeiden aikatauluttamista osin epätarkoituksenmukaisesti.

Rahastoille on tarpeen luoda uusia toimintatapoja myös kansallisen hallinnoinnin tehostamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Rahastojen hallinnoinnissa ei ole ollut käytössä yhtä yhtenäistä tietojärjestelmää, vaan asiakirjahallinnointiin ja taloudenseurantaan on sovellettu erillisiä järjestelmiä. Tämä on hidastanut hakemusten, raporttien ja maksatusten käsittelyä. Hakemukset ja raportit on tullut toimittaa paperille laadittuina asiakirjoina, samoin viranomaisen päätökset ovat olleet paperille laadittuja asiakirjoja. Menettely on usein koettu raskaaksi ja hitaaksi. Tilannetta pyritään parantamaan alkaneella ohjelmakaudella muun muassa ottamalla käyttöön yhtenäinen sähköinen asiainkäsittelyjärjestelmä, rahastojen sähköisiä asiointipalveluja kehittämällä ja tuomalla entisistä monipuolisemmin verkkopalveluja tuen hakijoiden ja saajien käytettäväksi. Myös viranomaisten työskentelytapoja ja tehtävänkuvia pyritään terävöittämään, jotta rahastojen hallinnoinnista saadaan entistä tehokkaampaa.

Tuen saajat ovat kokeneet raskaaksi raportoida kustannuksista yksityiskohtaisesti ja säilyttää mittavia määriä asiakirjoja. Vastavasti yksityiskohtainen kustannusten todentaminen on osoittautunut hallinnollisesti raskaaksi ja hitaaksi myös vastuuviranomaisen näkökulmasta. EU:n lainsäädännön todentamista koskevista tiukoista vaatimuksista johtuen kansallisilla viranomaisilla on kuitenkin ollut vähäiset mahdollisuudet keventää hankkeiden hallinnointia koskevia velvoitteita. Alkaneella ohjelmakaudella käyttöön otettavien yksinkertaistettujen kustannusmallien odotetaan keventävän hallinnointia.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Sisäasioiden rahastojen tavoitteena on kehittää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden sisärajatonta aluetta. Lakiehdotuksen tavoitteena on toteuttaa EU:n sisäasioiden rahastojen tavoitteiden toteuttamiseen käytettävän rahoituksen kansalliseen hallinnointiin tarvittavat säännökset. Lakiehdotuksen tavoitteena on säätää sisäasioiden rahastojen varoista myönnettävää tukea koskevista edellytyksistä, ehdoista ja menettelyistä. Esityksellä on tarkoitus panna täytäntöön EU:n lainsäädännössä edellytetyt jäsenvaltion toimielimiin ja niiden tehtävien järjestämiseen liittyvät säännökset.

Esityksen tavoitteena on myös varmistaa, että sisäasioiden rahastoihin perustuvaa kansallista tukijärjestelmää hallinnoidaan ja pannaan täytäntöön asianmukaisesti. Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että kansallinen lainsäädäntö ja täytäntöönpanojärjestelmä tukevat tehokkaasti EU:n sisäasioiden rahastojen ohjelmakauden 2014—2020 toteuttamista.

Tavoitteena on yksinkertaistaa kansallisten ohjelmien hallinnointia, edistää sisäasioiden rahoitusohjelmien täysimääräistä hyödyntämistä sekä tehostaa sisäasioiden rahastojen rahoituksen yhteensovittamista muiden sisäasioiden rahastojen tavoitteiden kannalta merkityksellisten EU:n rahoitusvälineiden ja -ohjelmien kanssa. Tavoitteena on yksinkertaistaa sisäasioiden rahastojen kansallista ohjelmarakennetta ja samalla tehostaa ohjausta, jotta kansallisten ohjelmien tavoitteet voitaisiin toteuttaa aiempaa paremmin. Kuten edeltävällä ohjelmakaudella, varojen jakamismenettelyn tarkoitus on olla edelleen joustava siten, että myös ennakoimattomiin menoihin voidaan varautua.

Esityksen tarkoituksena on osaltaan selkeyttää, yksinkertaistaa ja joustavoittaa sisäasioiden rahastojen tukijärjestelmään sovellettavaa sääntelyä. Edeltävällä ohjelmakaudella sisäasioiden rahastojen sääntely on muodostanut niin tuen saajien kuin toimivaltaisten viranomaisten kannalta jossain määrin vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. EU:n varoista rahoitettavia tukia toimeenpantaessa on otettava huomioon EU:n lainsäädännöstä aiheutuvat vaatimukset. Alkaneen ohjelmakauden EU:n tason lainsäädäntöä on yhdenmukaistettu antamalla kumpaankin sisäasioi-

den rahastoon sovellettavat yleiset säännökset. Tuen kansallisen täytäntöönpanon osalta esityksen tarkoituksena on määritellä lain tasolla perussäännökset tuen myöntämisen ja maksamisen edellytyksistä ja ehdoista sekä tuen täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta. Tavoitteena on yksinkertaistaa kansallisten ohjelmien ja tukijärjestelmän täytäntöönpanoon liittyvää menettelyä ja niistä aiheutuvia kustannuksia ottamalla käyttöön yksinkertaistettuja kustannusmalleja ja siirtymällä sähköiseen asiainhallintaan. Etenkin sisäasioiden rahastojen varojen valvonnan osalta tavoitteena on selkeyttä ja tehostaa tarkastustoimintaa. Tavoitteena on vähentää tuen hakijoille, tuen saajille ja toimivaltaisille viranomaisille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

EU:n horisontaaliasetuksessa ja rahastokohtaisissa erityisasetuksissa asetetaan yleisiä erityistavoitteet, joiden perusteella kansallisessa ohjelmassa määritellään ne erityistavoitteet ja kansalliset tavoitteet, joita ohjelmakaudella tullaan kansallisesti toteuttamaan. Edeltävään ohjelmakauteen verrattuna keskeisenä muutoksena horisontaaliasetuksessa ja rahastokohtaisissa erityisasetuksissa on, että EU:n lainsäädännössä ei enää säädetä menojen tukikelpoisuudesta eräitä yleisiä periaatteita lukuun ottamatta. Edeltävällä ohjelmakaudella EU:n säädöksissä on säädetty myös eräistä rahoitettavien hankkeiden valintaa ja tuen myöntämistä koskevista seikoista. Nämä seikat jätetään alkaneella ohjelmakaudella kansallisesti määriteltäviksi. Edeltävällä ohjelmakaudella on kansallisesti kansallisten monivuotisten ohjelmien täytäntöönpanoon ja hallinnointiin sovellettu kutakin rahastoa koskevan EU:n perustamispäätöksen ja soveltamissääntöjen ohella hallinnon yleislakeja ja valtionavustuslakia.

Sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien toimeenpanoa pohdittiin siitä näkökulmasta, että alkaneella ohjelmakaudella kansallisten ohjelmien täytäntöönpanoon sovellettaisiin horisontaaliasetusta, rahastokohtaisia erityisasetuksia, hallinnon yleislakeja ja valtionavustuslakia. Sisäasioiden rahastojen

kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä on sen vuoksi tarkasteltu, ovatko hallinnon yleislakien ja valtionavustuslain säännökset riittäviä tukimenettelyä ja menojen tukikelpoisuutta koskeviksi lain tasoiseksi säännöksiksi. Valtionavustuslakiin sisältyy avustuksen hakemis- ja myöntäminenmenettelyä, maksamista, käyttöä, valvontaa, palauttamista ja takaisinperintää, seuraamuksia sekä muutoksenhakua koskevat säännökset. Lailla ei puututa avustuksen myöntämisen yksityiskohtaisiin aineellisiin perusteisiin. Etenkin tuen myöntämistä ja maksamista sekä kustannusten tukikelpoisuutta koskevien edellytysten osalta on tarve sellaisille valtionavustuslakia tarkentaville säännöksille, joista tulee säätää lain tasolla. Lakiin tulee myös sisällyttää perussäännökset niistä seikoista, joista annetaan alemmanasteisia säännöksiä. Etenkin kustannusten tukikelpoisuuden osalta on tarpeen antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. On havaittu, että alkaneella ohjelmakaudella hallinnon yleislait ja valtionavustuslaki eivät ole enää riittäviä. Siten sisäasioiden rahastojen kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä päädyttiin siihen, että on tarpeen säätää kansallinen erityislaki.

Sisäasioiden rahastojen kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä on tarkasteltu, saavutetaanko edeltävän ohjelmakauden säännösten mukaisella tukimenettelyllä tehokkaasti ne tavoitteet, jotka EU:n horisontaaliasetuksen ja rahastokohtaisten erityisasetusten mukaan toimenpiteillä ja rahoituksella on tarkoitus saavuttaa. Tarkasteltavana on ollut, miltä osin aiempaa tukimenettelyä ja kustannusten tukikelpoisuutta koskeva EU:n lainsäädäntö voidaan ottaa uutta ohjelmakautta koskevan kansallisen sääntelyn pohjaksi ja miltä osin sitä on tarpeen muuttaa toisaalta EU:n lainsäädännön muutosten vuoksi ja toisaalta edeltävällä ohjelmakaudella säännösten soveltamistoiminnassa kansallisesti havaittujen muutostarpeiden vuoksi. Lisäksi on arvioitu, mitä tarpeita aiempien säännösten muuttamiseen hallinnon keventämisen tavoitteet aiheuttavat. Hallinnon keventämisen tavoite on aiheuttanut joitakin muutostarpeita edeltävän ohjelmakauden sääntelyyn. Sisäasioiden rahastojen kansalli-

sen toimeenpanon valmistelun yhteydessä on kuitenkin havaittu, että alkaneen ohjelmakauden kansalliset säännökset voidaan pitkälti perustaa edeltävän ohjelmakauden EU:n säännöksiin. Alkaneen ohjelmakauden EU:n lainsäädännön muutokset aiheuttavat kuitenkin joitakin muutostarpeita edeltävän kauden menettelyyn.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sisäasioiden rahastoista. EU:n horisontaaliasetus ja rahastokohtaiset erityisasetukset rajoittavat kansallista lainsäädäntövaltaa tuen saajien, tuettavien hankkeiden ja tuettavan toiminnan, tuen määrän ja tukimuodon osalta. EU:n lainsäädännössä asetetaan velvoitteita kansalliselle ohjelmatoiminnalle ja hallinnon toiminnalle EU:n varoja käytettäessä. Esitykseen sisältyvään lakiehdotukseen on otettu säännökset sisäasioiden rahastojen varoista myönnettäviä tukia koskevan tukijärjestelmän perusteista. Lakiehdotuksella säädetään sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien hallinnoimiseksi ja tukijärjestelmän toimeenpanemiseksi tarpeellisista säännöksistä. Laissa säädettäisiin siitä, miten sisäasioiden rahastojen varoista myönnettävän tuen kansallinen hallinnointi järjestetään ja annettaisiin EU:n lainsäädännössä edellytetyin tavoin kustannusten tukikelpoisuuden perusteita koskevat kansalliset säännökset.

Laissa säädettäisiin kansallisen ohjelmatyön järjestämisestä. Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto hyväksyisi ehdotuksen kansalliseksi ohjelmaksi ennen sen toimittamista komissiolle. Kansallista ohjelmaa täydentäisi ja tarkentaisi kansallinen toimeenpano-ohjelma, jonka valtioneuvosto myös hyväksyisi. Laissa säädettäisiin kansallisista toimivaltaisista viranomaisista ja muista kansallisten ohjelmien toimeenpanoon osallistuvista tahoista. Sisäministeriö toimisi kansallisten ohjelmien vastuu- ja tarkastusviranomaisena. EU:n lainsäädännössä edellytetty tehtävien eriyttäminen toteutettaisiin sisäministeriössä alemmanasteisilla säädöksillä. Tarkoituksena on, että vastuuviranomaisen tehtäviä hoitaisi ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö ja tarkastusviranomaisen

tehtäviä ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö. Keskeisiä ehdotuksia olisivat lisäksi sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien täytäntöönpanoon osallistuvien seuranta-komiteoiden tehtävien määrittely lain tasolla.

Lakiehdotuksen 4 lukuun on koottu tuen hakemiseen ja myöntämiseen liittyviä erityissäännöksiä, joita valtionavustuslain säännökset täydentäisivät. Tukimenettelyä koskevat säännökset annettaisiin edeltävästä ohjelmakaudesta poiketen kansallisesti. Esityksessä ehdotetaan, että tukea voitaisiin myöntää toteutuneisiin kustannuksiin siten, että tuetun hankkeen tai toiminnan kustannukset korvataisiin tuen saajalle tämän osoitettua kustannusten syntyneen ja esitettyä kustannusten syntymistä koskevat kirjanpitositteet sekä muut asiakirjat tuetusta hankkeesta tai toiminnasta. Tukea voitaisiin myöntää myös vakioyksikkökustannuksiin tai kiinteämääräiseen rahoitukseen perustuen taikka kertakorvauksena. Kertakorvauksen osalta tuen saajan tulisi osoittaa luotettavalla tavalla toteutaneensa toimenpiteet, joihin tuki on tukipäätöksen mukaan myönnetty. Tuen saaja voisi myös siirtää osan tuesta toiselle hankkeen tai toiminnan toteuttamista varten. Tukea ja sen maksatusta voitaisiin hakea sähköisesti. Edelleen tuen saajan olisi mahdollista myös täyttää automaattisen tietojenkäsittelyn avulla viranomaisen hyväksymä lomake ja toimittaa se allekirjoitettuna liitteineen vastuuviranomaiselle.

Lakiehdotuksen 5 luku sisältää valvontaa koskevat säännökset. Laissa säädettäisiin myös tietojen saannista ja luovuttamisesta sekä sisäasioiden rahastojen kansallisten täytäntöönpanotehtävien hoitamista varten perustettavasta sisäasioiden rahastojen tietojärjestelmästä ja siihen sisällytettävistä tiedoista. Lailla annettaisiin lisäksi teknistä apua koskevia säännöksiä.

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

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esitys koskee sisäasioiden rahastojen kansallista tukijärjestelmää. Sisäasioiden rahastojen varoista tuettavista hankkeista tai toiminnasta osa voidaan toteuttaa osittain EU:n ja osittain kansallisin varoin ja osa yksinomaan EU:n varoin. Ensisijaisesti kysymys on EU:n osaksi rahoittamasta sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien toteuttamiseksi myönnettävästä tuesta. Osaksi kyse on kokonaan EU:n rahoittamasta tuesta eli operatiivisesta tuesta, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 17 artiklassa tarkoitetun EU:n uudelleensijoittamisohjelman määrärahaa myönnettävästä tuesta (*uudelleensijoittamistuki*), turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 18 artiklassa tarkoitetun kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden siirtoja varten tarkoitetusta määrärahaa myönnettävästä tuesta (*siirtotuki*) ja teknisestä avusta.

Ohjelmakauden 2007—2013 SOLID-rahastoista maksettavat menot on budjetoitu momentille 26.01.22 (EU:n osuus yhteisvastuun ja maahanmuuttovirtojen hallintaan). Kyseessä on valtion talousarvion kehyksen ulkopuolinen kolmivuotinen siirtomääräraha. Ohjelmakauden 2014—2020 sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuttovirtojen hallinnan yleisohjelmaa toimeenpanevista rahastoista maksettavat menot on budjetoitu momentille 26.01.24 (EU:n osuus sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton hallintaan), joka on valtion talousarvion kehyksen ulkopuolinen kolmivuotinen siirtomääräraha. Sisäasioiden rahastojen EU-rahoituksen hallinnoinnista aiheutuvat kustannukset maksetaan pääsääntöisesti momentilta 26.01.24. Ne hallinnointikustannukset, joita sisäministeriölle muodostuu tarkastusviranomaisen toiminnasta, katetaan sisäministeriön toimintamenoista.

Momenteille 26.01.22 ja 26.01.24 on budjetoitu ja niiltä maksetaan ainoastaan EU:n tukiosuus ja rahastojen hallinnointikustannuksiin tarvittava osuus. Viranomaisten hankkeisiin tai toimintaan osoittamaa yhteisrahoitusta voi olla budjetoituna muille momenteille.

EU korvaa jäsenvaltion menoilmoitusten perusteella toteutuneet menot. Menoista EU:lta sen rahoitusosuutena saatu osuus on tuloutettu edeltävällä ohjelmakaudella valtion talousarvioon momentille 12.26.98 (EU:lta saatavat tulot yhteisvastuun ja maahanmuuttovirtojen hallintaan). Myös alka-neella ohjelmakaudella EU:n rahoitusosuus tuloutetaan tälle momentille. Tulot ja menot tasapainottuvat ohjelmakauden loppuun mennessä.

Momentilla 26.01.24 on ehdotettu vuodelle 2014 perustuen arvioon sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien käynnistymisestä ja komission ennakkomaksatusten toteutumisesta jäsenvaltioille 10,48 miljoonan euron määrärahaa, jota voitaisiin käyttää ohjelmakauden 2014—2020 sisäasioiden rahastojen kansallisia ohjelmia toteuttavien hankkeiden ja toteuttavan toiminnan tuen maksamiseen ja kansallisten ohjelmien toteutukseen liittyvän, toimeenpanon hallinnointiin tarvittavan teknisen avun maksamiseen.

Koko kaudella 2007—2013 yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan yleisohjelman rahastojen kansallisten ohjelmien Suomelle osoitettu EU-rahoitus on yhteensä arviolta 79 miljoonaa euroa, josta teknisen avun osuus on arviolta 4,1 miljoonaa euroa ja uudelleensijoittamisen määrärahan osuus noin 7,2 miljoonaa euroa. Vuosia 2014—2020 koskevan sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien rahoituksen kokonaisuudeksi arvioidaan muodostuvan noin 113 miljoonaa euroa.

Ohjelmakauden 2007—2013 osalta momentille 12.26.98 tuloutetaan EU:lta viimeiset rahoitusosuudet vuonna 2016. Ohjelmakauden 2014—2020 osalta momentille 12.26.98 tuloutettaneen ensimmäiset komission ennakkona maksamat rahoitusosuudet vuonna 2014. Ohjelmakautta 2014—2020 koskevat tukimaksut maksetaan yksinomaan momentilta 26.01.24. Momenttia 26.01.22 ei käytetä ohjelmakauden 2014—2020 tukimenojen maksuun. Sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien hallinnoinnista aiheutuvat kustannukset katetaan ensin momentille 26.01.22 budjetoidusta teknisestä avusta. Kun tämä tekninen apu on käytetty, siirrytään käyttämään momentille 26.01.24 budje-

toitua teknistä apua. Ohjelmakauden 2007—2013 viimeiset tukimenot momentilta 26.01.22 ennakoidaan maksettavan vuonna 2015. Ohjelmakauden 2014—2020 momenttia 26.01.24 voitaisiin käyttää ohjelmakauden 2007—2013 tukimenojen maksuun vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa.

Maksatukset EU:lta jäsenvaltiolle poikkeavat kaudella 2014—2020 edeltävästä kaudesta siten, että pääpaino on kansallisten ohjelmien rahoittamisessa kansallisista lähteistä ennakkoon ja EU:n kompensaatiossa vuosittaisten menoilmoitusten perusteella. EU maksaa jäsenvaltioille kansallisten ohjelmien

käynnistämiseksi aiempaa pienemmän ennakon koko ohjelmakaudesta ja vuosittaisen ennakon menoilmoituksessa raportoitujen menojen lisäksi. Koko ohjelmakauden tulot ja menot tasoittuvat ohjelmakauden lopussa.

Vuonna 2014 maksatuksia ennakoidaan tehtävän vähän, lähinnä kansallisen ohjelman toimeenpanon mahdollistavan teknisen avun osalta. Maksatusten tuettaville hankkeille ja tuettavalle toiminnalle arvioidaan käynnistyvän pääsääntöisesti vuoden 2015 aikana. Kehyskaudella 2015—2018 tuloja ja menoja arvioidaan kertyvän seuraavasti:

Momentti	2015	2016	2017	2018
	milj. €	milj. €	milj. €	milj. €
12.26.98	14,47	13,08	17,85	12,85
26.01.24	6,29	14,67	10,48	10,48

Taulukko. Arvio kehyskaudella 2015—2018 kertyvistä tuloista ja menoista.

EU:n sisäasioiden rahastojen rahoitus Suomelle kasvaa edeltävään ohjelmakauteen verrattuna.

Edeltävän kauden vuoden 2013 vuosittaisesta ohjelmasta hankkeita toteutetaan vielä vuonna 2015, joten ohjelmakauden menoja maksetaan vielä ohjelmakauden päättymisen jälkeen eli vuoteen 2015 saakka. Lisäksi EU:n tarkastuksista saattaa vielä tämän jälkeenkin aiheutua menoja. Alkaneella ohjelmakaudella menoja voidaan maksaa 30 päivään kesäkuuta 2023 saakka.

Yhteisrahoituksen osuus tulee vähenemään alkaneella ohjelmakaudella, koska prosentuaalinen osuus, joka tuen saajan tulee hankkia yhteisrahoitusta hankkeelle EU:n talousarviosta myönnettävän rahoituksen lisäksi, pienenee. Yhteisrahoitusta arvioidaan tarvittavan rahoitusohjelmakauden aikana noin 18,9 miljoonaa euroa eli 25 prosenttia hankkeiden rahoituksesta. Eräissä poikkeuksellisissa tapauksissa vaadittavan yhteisrahoituksen osuus voi laskea 10 prosenttiin.

Sisäasioiden rahastojen luonteesta johtuen merkittävä osa tuen saajista on ollut viranomaistahoja. Vastaavanlaisen rahoituksen arvioidaan jopa kasvavan uudella ohjelmakaudella, koska uusi poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusväline on perustettu. Rahoitusvälineen mukaisia toimia voivat toteuttaa pääasiassa viranomaistahot. Kuitenkin myös järjestöt, yhdistykset ja kansalaisyhteiskunnan muut vastaavat toimijat voivat saada tukea toiminnalleen etenkin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon tulee sisältymään erillinen uudelleensijoitettavista pakolaisista maksettava EU:n rahoitusosuus, joka määräytyy jäsenvaltion vastaanottamien pakolaiskiintiössä Suomeen otettujen ulkomaalaisten lukumäärän perusteella. Jäsenvaltiolle maksetaan kertakorvauksena 6 000 euroa kustakin jäsenvaltion uudelleen sijoittamasta pakolaisesta. EU:n uudelleensijoittamisohjelman painopisteiden mukaisten ryhmien osalta kertakorva-

uksena jäsenvaltiolle maksetaan 10 000 euroa henkilöä kohti. Uudelleensijoittamisohjelman painopisteisiin kuuluu tiettyjä haavoittuvia ryhmiä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen liitteessä III luetellut maantieteelliset alueet. Jos Suomeen pakolaiskiintiössä otettujen ulkomaalaisten määrä säilyisi ohjelmakaudella vuosittain nykyisessä 750 henkilössä, voisi uudelleensijoitettavista pakolaisista maksettava EU:n rahoitusosuus nousta koko ohjelmakauden osalta useaan kymmeneen miljoonaan euroon sillä edellytyksellä, että EU:n tasolla uudelleensijoittamistoimiin budjetoitu rahoitus riittää ohjelmakauden loppuun.

Ohjelmakaudella 2007—2013 teknisenä apuna on käytettävissä 4,1 miljoonaa euroa SOLID-rahastojen kansallisten monivuotisten ohjelmien täytäntöönpanon hallinnointiin ja valvontaan. Alkaneen kauden kansallisten ohjelmien täytäntöönpanoa varten arvioidaan teknistä apua kuluvan jonkin verran edeltävää kautta enemmän. Ohjelmakauden alussa teknisen avun käyttö saattaa olla myöhempää ohjelmakautta suurempaa, koska sähköisen asiointijärjestelmän perustamiseen kohdennetaan varoja. Lisäksi ohjelmakauden 2007—2013 SOLID-rahastojen kansallisten monivuotisten ohjelmien toimeenpanon jatkuminen osittain päällekkäin ohjelmakauden 2014—2020 sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien toimeenpanon kanssa edellyttää riittäviä resursseja.

Ohjelmakauden 2014—2020 täytäntöönpanoa tehostetaan sähköisellä asiointijärjestelmällä, jonka perustamista ja kehittämistä koskevaan hankkeeseen on alkuvaiheen osalta varattu teknisestä avusta 300 000 euroa. Tämän lisäksi sähköisen asiointijärjestelmän ylläpidosta aiheutuu kustannuksia. Mahdolliset jatkokehitystoimenpiteet saattavat myös aiheuttaa kustannuksia myöhemmin. Sähköisen järjestelmän käyttöönoton sekä muuttuneiden tukikelpoisuussääntöjen vuoksi tarvitaan lisäkoulutusta. Lisäksi alkaneen ohjelmakauden rahastoista tiedottamiseen ja niitä koskevaan koulutukseen on panostettava, jotta tietoa uusista rahoitusmahdollisuuksista voitaisiin levittää ja sisäasioiden rahastojen varoja hyödyntää mahdollisimman täysimääräisesti jo alkukaudesta. Tukijärjestelmän

muutosten, alkaneen ohjelmakauden täytäntöönpanon käynnistämisen ja edeltävän kauden velvoitteiden hoitamisen vuoksi tukijärjestelmän täytäntöönpanoon tarkoitettujen teknisen avun kustannukset painottuvat ohjelmakauden alkuvuosiin. Ohjelmakauden edetessä tehostamistoimilla arvioidaan saavutettavan kuitenkin säästöjä verrattuna edeltävään kauteen, koska hallinnointi kevenee. Etenkin uusien kustannusmallien käytöstä arvioidaan saatavan säästöä hallintokustannuksissa muun muassa tarkastustoiminnassa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Edelliseen rahoitusohjelmakauteen verrattuna viranomaisten keskinäiset tehtävät ja toimivalta sisäasioiden rahastojen kansallisia ohjelmia hallinnoitaessa muuttuvat. Tukijärjestelmästä kokonaisuudessaan vastaisi edelleen sisäministeriö. Alkaneella ohjelmakaudella toimivaltaisista viranomaisista ovat vastuuviranomainen ja tarkastusviranomainen, mutta edeltävän ohjelmakauden todentamisviranomaistehtävää ei enää ole. Edeltävällä ohjelmakaudella todentamisviranomaistehtävään on osoitettu 0,8 henkilötyövuotta. EU:n lainsäädännössä sisäasioiden rahastojen täytäntöönpanoa pyritään yksinkertaistamaan verrattuna edeltävään ohjelmakauteen. Alkaneella ohjelmakaudella rahastojen määrä vähenee ja ohjelmarakenne on edeltävää ohjelmakautta yksinkertaisempi. Tämän vuoksi henkilöstötarpeen arvioidaan vastuuviranomaisessa vähenevän ohjelmatyössä, mutta toisaalta kasvavan tarkastustoiminnassa, koska vastuuviranomainen vastaa jatkossa hallinnollisista ja paikan päällä tehtävistä tarkastuksista. Lisäksi rahastojen toimialueet ovat edeltävää ohjelmakautta laajemmat, mikä lisää henkilöstötarvetta vastuuviranomaisessa. Henkilöstötarpeen vastuuviranomaisessa arvioidaan siten kokonaisuudessaan pysyvän suunnilleen edeltävää ohjelmakautta vastaavana. Tarkastusviranomaisen osalta henkilöstötarpeen arvioidaan säilyvän pääpiirteissään samana. Tarkastusviranomainen on edeltävällä ohjelmakaudella vastannut paikan päällä tehtävistä tarkastuksista, mutta alkaneella ohjelmakaudella vastuuviranomainen tekisi

tarkastukset paikan päällä. Alkaneella ohjelmakaudella tarkastusviranomaisen vastaisi horisontaaliasetuksen 26 artiklassa tarkoitettua uuden tarkastuselimen tehtävistä.

Esityksellä pyritään selkeyttämään vastuuviranomaisen ja tarkastusviranomaisen työnjakoa ja keventämään menettelytapoja, mikä vähentää hallinnollista taakkaa ja lisää viranomaisten toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Sähköisen asioiden ja yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttöön oton arvioidaan vähentävän työn määrää vastuuviranomaisessa. Saavutettavan hyödyn määrä riippuu siitä, miten laajalti tuen hakijat ottavat käyttöön nämä uudet toimintamallit.

Sähköisen tuen ja maksatuksen haun arvioidaan yleistyessään vähentävän asiakirjojen käsittelytyötä vastuuviranomaisessa merkittävästi. Sähköinen asiointi tullee lyhentämään asian käsittelyaikaa vastuuviranomaisessa. Yksinkertaistettujen kustannusmallien ennakoitaan yleistyessään vähentävän työn määrää vastuuviranomaisessa etenkin tuen maksatus- ja tarkastusvaiheessa. Myös tarkastusviranomaisen työmäärän ennakoitaan vähenevän niissä tapauksissa, joissa se suorittaa yksittäisiin tuen saajiin kohdistuvia tarkastuksia. On kuitenkin todennäköistä, että uusien toimintamallien omaksuminen vie jonkin verran aikaa rahoitusohjelmakauden alkuvaiheessa. Alkuvaiheessa työn painopiste saattaa ainoastaan muuttua tuen maksamisesta tuen myöntämiseen, vaikka tehtävän työn määrä kokonaisuudessaan ei muutu. Yksinkertaistetuissa kustannusmalleissa tukipäätöksessä on yksilöitävä tuen saamiseksi edellytetyt toimenpiteet ja tavoitteet niin tarkasti, että maksatus voidaan toteuttaa yksinomaan niiden toteen näyttämisen perusteella.

Alkanut rahoitusohjelmakausi merkitsee uusien rahastojen toiminnan alkamista ja uusien sääntöjen voimaantuloa. Uudet säännöt vaativat, että toimivaltaiset viranomaiset omaksuvat ne. Uudet säännöt saavat myös aikaan tarpeen kouluttaa ja ohjeistaa hakijoita tavanomaista enemmän. Tämän arvioidaan lisäävän viranomaisten työ määrää ohjelmakauden alussa.

Alkaneella ohjelmakaudella EU:n lainsäädännössä pyritään painottamaan aiempaa enemmän tuloksia, joita rahastoista tuettavil-

la hankkeilla tai tuettavalla toiminnalla saavutetaan. Kansallisesti alkaneella kaudella korostetaan tuloksellisuuden ohella strategista otetta ohjelmatyöhön. Kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman käsittelyllä valtioneuvostossa pyritään entistä suunnitelmallisempaan ja tavoitteellisempaan ohjelmatyöhön. Tavoitteena on kytkeä kansalliset ohjelmat aiempaa tiiviimmin sisäasioiden alan kansallisen tason pitkän aikavälin tavoitteisiin ja kehitystarpeisiin ja näin ollen kansallisiin toimenpidesuunnitelmiin, kuten valtioneuvoston periaatepäätöksiin sisäisen turvallisuuden ohjelmasta ja maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiasta. Sisäasioiden rahastoja pyritään kansallisesti hyödyntämään täysimääräisesti.

Suomelle maksettava turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 17 artiklassa tarkoitettu EU:n uudelleensijoittamisohjelman määräraha kasvaneen merkittävästi edeltävään ohjelmakautteen verrattuna sillä edellytyksellä, että Suomen vuosittainen pakolaiskiintiö säilyy vähintään nykytasolla ja uudelleensijoittamiseen EU:n tasolla kohdennettu rahoitus riittää ohjelmakauden loppuun. Tämä johtuu siitä, että alkaneella ohjelmakaudella EU:n uudelleensijoittamisohjelman määrärahan laskentaperusteeseen luetaan mukaan kaikki uudelleensijoitetut henkilöt. Edeltävällä ohjelmakaudella laskentaperusteeseen on luettu mukaan vain tiettyihin haavoittuvassa asemassa oleviin tai tietyiltä maantieteellisiltä alueilta vastaanotettaviin ryhmiin kuuluvat uudelleensijoitetut henkilöt. EU:n uudelleensijoittamisohjelman määrärahan kasvu loisi aiempaa paremmat edellytykset tukea pakolaisten uudelleensijoittamisen menettelyä. Rahoituksen ennakoitaan painottuvan erityisesti pakolaisten kuntiin sijoittamisen tukemiseen. EU:n uudelleensijoittamisohjelman määrärahaa tultaneen kohdentamaan myös viranomaismenettelyjen, kuten työmenetelmien ja viranomaisyhteistyön kehittämiseen. EU:n uudelleensijoittamisohjelman määrärahaa tultaneen myös kohdentamaan viranomaisten palvelujen laadun parantamiseen ja pakolaisille suunnatun koulutuksen ja tukitoimien määrän lisäämiseen. Edeltävällä ohjelmakaudella uudelleensijoittamista on tuettu pakolaisrahaston pe-

rustamispäätöksen 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan ja 13 artiklan 3 kohdan nojalla. Tuki on suunnattu pääosin viranomaistahoille. Tilanteen ennakoidaan jatkuvan samana alkaneella ohjelmakaudella.

Alkaneella ohjelmakaudella ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen kautta on mahdollista sisällyttää kansalliseen ohjelmaan operatiivinen tuki, johon voidaan ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetuksen 10 artiklan mukaisesti kohdentaa enintään 40 prosenttia jäsenvaltion rahoitusvälineestä kansalliseen ohjelmaan saamasta EU:n rahoitusosuudesta. Jäsenvaltio voi näin suunnata operatiivista tukea viranomaisille, jotka vastaavat EU:n hyväksi suoritettavaksi julkiseksi palveluksi katsotuista tehtävistä ja palveluista. Voidakseen hyödyntää operatiivista tukea jäsenvaltion on täytettävä 10 artiklassa luetellut edellytykset. Operatiivinen tuki mahdollistaa jäsenvaltion saaman EU-rahoituksen kohdentamisen sellaisiin viranomaisten toimintoihin, joita ei ole ollut mahdollista rahoittaa ohjelmakaudella 2007—2013. Asetuksen 10 artiklan mukaan operatiivinen tuki keskitetään erityisiin tehtäviin ja palveluihin sekä asetuksen liitteessä III vahvistettuihin tavoitteisiin.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Sisäasioiden rahastojen kansallisissa ohjelmissa määritellään rahastojen erityistavoitteet ja kansalliset tavoitteet. Tarkemmat periaatteet ja painotukset määriteltäisiin kansallisissa toimeenpano-ohjelmissa. Esityksellä on välillisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia pääasiassa kansallisten ohjelmien ja kansallisten toimeenpano-ohjelmien ja niiden täytäntöönpanon kautta. Toimeenpano-ohjelmien yhtenä tavoitteena tulee olemaan sisäasioiden rahastojen varojen käyttäminen siten, että niiden myönteiset yhteiskunnalliset vaikutukset, kuten ulkorajavalvonnan tehostuminen, rikollisuuden ehkäiseminen ja torjuminen sekä turvapaikkamenettelyn tehostuminen, maahanmuuttajien kotoutumisen ja etnisten suhteiden edistäminen ja maahanmuuttajien osallisuuden parantaminen, olisivat mahdollisimman suuret.

Esityksen tavoitteena on luoda edeltävää ohjelmakautta selkeämmät ja yksinkertaisemmat säännöt sisäasioiden rahastoista rahoitettavien hankkeiden toteuttamiselle. Tavoitteena on yksinkertaistaa ja helpottaa hankkeiden hallinnointia. Koska alkaneella ohjelmakaudella pääosa tukimenettelyä ja tukikelpoisuutta koskevista säännöistä määritellään kansallisesti, voidaan tukijärjestelmä sovittaa aiempaa paremmin kansallisen yleisen hallintokäytännön mukaiseksi ja yksinkertaistaa tukijärjestelmää koskevaa sääntelyä.

Hankkeiden toteuttamisen ennakoidaan helpottuvan, kun hankkeiden hallinnointiin tarvittavien resurssien määrä vähenee ja tuen saajat voivat keskittyä entistä enemmän hankkeiden sisällöllisten tavoitteiden saavuttamiseen. Tämän odotetaan parantavan hankkeiden laatua ja tuloksia. Yksinkertaisemman hallinnoinnin odotetaan myös lisäävän jonkin verran tuen saajien määrää, jos kynnys tuen hakemiseen madaltuu ennakoituun tavoin. Hanketoimintaan arvioidaan osallistuvan uudenlaisia toimijoita, jotka edustavat myös entistä laajemmin sisäasioiden rahastojen tavoitteiden alalla toimivia tahoja.

EU:n talousarviosta maksettavan rahoituksen osuus kasvaa uudella rahoitusohjelmakaudella verrattuna edeltävään kauteen. EU:n rahoitusosuus nousee 50 prosentista 75 prosenttiin ja eräiden erityistoimien ja strategisten painopisteiden sekä asianmukaisesti perusteltujen poikkeuksellisten olosuhteiden osalta 75 prosentista 90 prosenttiin. Hankkeeseen vaadittavien kansallisten resurssien osuus vähenee tarvittavan yhteisrahoitusosuuden pienentyessä. Tuen saajat voivat siten osallistua hanketoimintaan aiempaan pienemmällä yhteisrahoitusosuudella. Tämän arvioidaan vaikuttavan hankkeiden toteuttamismahdollisuutta lisäävästi. Muutoksen arvioidaan mataloittavan tuen hakemisen kynnystä. Muutoksen odotetaan myös vaikuttavan hankekokoja kasvattavasti.

Etenkin yhdistysten ja järjestöjen ennakoidaan hyötyvän EU:n rahoitusosuuden kasvusta. Sisäasioiden rahastojen varoista hakevat tukea pääasiassa erityyppiset yhdistykset, järjestöt ja viranomaistahot. Yrityksiä haki-

joissa on edeltävällä kaudella ollut melko vähän, ja tältä osin ei muutoksia ennakoida tapahtuvan alkaneella ohjelmakaudella. Tähän vaikuttavat niin sisäasioiden rahastojen perustamista koskevien EU:n asetusten soveltamisala ja rahastoista myönnettävän rahoituksen tavoitteet kuin sovellettava voiton tavoittelun kiellon periaate. Tuen hakijoina olevat yritykset saavat samat hyödyt tukijärjestelmän muutoksista kuin muutkin hakijat.

Yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttöönoton odotetaan madaltavan kynnystä rahoituksen hakemiseen, koska kustannusmallien myötä hankkeiden talouden hallinnointi yksinkertaistuu. Näin hankkeiden muoto tulisi moninaisemmaksi. Yksinkertaistetut kustannusmallit edesauttavat uudentyyppisten hankehallinnoinnin tapojen käyttöönottoa. Yksinkertaistettujen kustannusmallien arvioidaan helpottavan erityisesti pienten toimijoiden asemaa. Etenkin kertakorvausmallin käyttöönoton arvioidaan vaikuttavan edellä tarkoitetuin tavoin. Kertakorvausmalli kannustaa toteuttamaan hankkeessa yksittäisiä toimenpiteitä laajempien, yhteen hankkeeseen sisältyvien useampien toimintojen sijaan. Yksinkertaistetuissa kustannusmallissa hankkeen tavoitteiden saavuttamisen ja tuloksellisuuden merkitys kasvaa. Se lisää tavoitteiden saavuttamisen painoarvoa. Tämä vastaa koko rahoitusohjelmakauden tulossuuntatunisuuden tavoitetta.

Edeltävällä ohjelmakaudella siirrettävän tuen määrää ei ollut rajattu. Esityksessä ehdotetaan siirrettävän tuen määrää rajattavaksi. Tarkoituksena on selkeyttää vastuusuhteita hankkeissa, etenkin tuen saajan päävastuullisuutta. Edeltävällä kaudella vastuusuhteet hankkeissa ovat joissain tilanteissa olleet epäselviä. Esityksessä ehdotetaan siirrettävän tuen osuutta rajoitettavaksi, jotta tuen saaja ei toimisi yksinomaan tukea välittävänä tahona, vaan tuen saajalla olisi merkittävä rooli hankkeessa. Näin voitaisiin myös estää hankintalainsäädännön kiertämistä. Lisäksi edellytetään, että sekä tuen saajan että siirron saajan on osoitettava hankkeeseen omaa rahoitusta.

Sähköisen tukien ja maksatuksen haun arvioidaan nopeuttavan tukihakemusten ja maksatushakemusten käsittelyä, joka hyödyt-

tää myös tuen hakijaa ja saajaa lyhentyneinä käsittelyaikoina. Tuen hakijan ja saajan tarve paperiasiakirjojen käsittelyyn vähenee. Tämän arvioidaan helpottavan hankkeen hallinnointia. Jo edeltävällä kaudella tuen hakija on ollut velvollinen täyttämään tukihakemuksen liitteinen automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Vaikka tukijärjestelmän muutosten odotetaan jonkin verran laajentavan tuen hakijoiden piiriä nykyisestä, arvioidaan pääosan tuen hakijoista olevan jo edeltävällä kaudella hankkeita toteuttaneita tahoja. Näin ollen voidaan ennakoida, että valtaosalla alkaneen kauden tuen hakijoista on sähköiseen asiointiin tarvittavat tietotekniset yhteydet ja joka tapauksessa sellaiset tietotekniset laitteet, joiden avulla hakemus voidaan täyttää vaatimukset edellyttävällä tavalla. Hallinnossa ollaan yleisesti siirtymässä yhä enenevässä määrin sähköiseen asiointiin. Myös sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien hallinnoinnissa tavoitteena on kannustaa tuen hakijoita ja saajia sähköiseen asiointiin, jotta sähköisestä asiointista saatavissa olevat edut voitaisiin hyödyntää tehokkaasti.

Kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa tataan tasapuolinen mahdollisuus hakea tukea eri puolilla maata ja pyritään luomaan tasavertaiset mahdollisuudet eri toimijoille hakea rahoitusta rahastoista. Hallinnoinnin yksinkertaistamisella pyritään parantamaan etenkin maahanmuuttajajärjestöjen tasavertaisuutta tuen hakijoina. Edeltävän kauden raskaan ja monimutkaisen hankkeiden hallinnoinnin on nähty kuormittavan tuen saajia. Tämä on saattanut karsia tuen hakijoista toimintaansa aloittavia toimijoita sekä niitä pieneköjä toimijoita, joilla ei ole merkittäviä hallinnollisia resursseja hankkeiden hallinnointiin.

Etenkin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta myönnettävän tuen avulla voidaan edistää turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien yhdenvertaista kohtelua, hyviä etnisiä suhteita ja maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan sekä lähtö- tai alkuperämaahansa palautettavien turvapaikanhakijoiden ja vapaaehtoisesti palaavien henkilöiden oikeusturvaa. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt ovat rahaston varoista tuettavien toimenpitei-

den kohteena. Rahaston varoista myönnettävän tuen avulla pyritään myös edistämään laajasti kansallisen turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan toteuttamista, kuten maahanmuuttajiin kohdistuvien asenteiden muuttamista. Rahaston varoista myönnettävän tuen avulla voidaan myös kehittää viranomaisten ammattitaitoa, työskentelymenetelmiä ja -olosuhteita sekä yhteistyötä.

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

Sisäisen turvallisuuden rahaston kansallisella ohjelmalla odotetaan olevan myönteisiä vaikutuksia rikosten torjuntaan ja turvallisuuteen. Sisäasioiden rahastojen varoista voidaan myöntää tukea viranomaisten kehittämishankkeisiin, kalustehankintoihin ja toimintaan. Siten voidaan parantaa viranomaisten toimintamahdollisuuksia ja tehostaa sisäisen turvallisuuden ylläpitoa. Voidaan arvioida, että sisäisen turvallisuuden rahasto ja etenkin poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusväline mahdollistaa esimerkiksi viranomaisten yhteistyön edelleen kehittämisen ja toiminnan tehostamisen muun muassa erilaisten yhteisten tietojärjestelmähankkeiden kautta. Se myös tarjoaa kansalaisyhteiskunnan toimijoille mahdollisuuden kehittää esimerkiksi rikosten uhrien auttamisjärjestelmää yhteistyössä viranomaisten kanssa.

Kansallisten ohjelmien valmistelussa ja toimeenpanossa otetaan huomioon kansallisessa lainsäädännössä ja EU:n lainsäädännössä asetetut vaatimukset sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Lakiehdotuksella ei arvioida olevan suoria tai välillisiä ympäristövaikutuksia.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sisäministeriö asetti 29 päivänä lokakuuta 2012 sisäasioiden rahastojen rahastokauden 2014—2020 kansallista valmistelua varten hallinnon edustajista koostuvan työryhmän. Sisäasioiden rahoitusohjelmien 2014—2020 valmistelutyöryhmän tarkoituksena on ohjata rahastojen kansallisten ohjelmien valmistelua sekä käsitellä muita ohjelmakauden kansalliseen valmisteluun liittyviä sisältökysymyksiä. Osana turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston kansallisen ohjelman valmistelua järjestettiin keväällä 2013 sähköinen kyselytutkimus. Tavoitteena oli kartoittaa maahanmuuttoalan toimijoiden näkemyksiä siitä, mitä seikkoja rahaston kansallisessa ohjelmassa tulisi painottaa. Kysely kohdistettiin maahanmuuttoasioita käsitteleville alue- ja paikallistason viranomaisille sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoille. Niin ikään osana sisäisen turvallisuuden rahaston kansallisen ohjelman valmistelua järjestettiin kesällä 2013 sähköinen kyselytutkimus. Tavoitteena oli kartoittaa mahdollisimman laajasti poliisiyhteistyötä, rikosten torjuntaa ja ehkäisemistä sekä kriisinhallintaa koskevan rahoitusvälineen osalta toimialueen toimijoiden näkemyksiä siitä, mitä seikkoja rahoitusvälineitä koskevassa kansallisessa ohjelmassa tulisi painottaa.

Työryhmässä on valmisteltu ehdotukset turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston kansalliseksi ohjelmaksi ja sisäisen turvallisuuden rahaston kansalliseksi ohjelmaksi. Työryhmän työhön osallistuvat sisäministeriön lisäksi ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Tulli, Poliisihallitus ja Maahanmuuttovirasto. Ehdotukset kansallisiksi ohjelmiksi on käsitelty valtioneuvoston EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä. Kansallisia ohjelmia koskevista ehdotuksista järjestettiin lausuntokierros keväällä 2014. Valtioneuvosto hyväksynee ehdotukset kansallisiksi ohjelmiksi syksyllä 2014. Käsitteilyn jälkeen ehdotukset toimitetaan komissiolle.

Sisäministeriö asetti 17 päivänä toukokuuta 2013 sisäasioiden rahastojen sähköis-

tyshankkeen. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi kehittää sähköistä asiointia ja hyödyntää yhteisiä sähköisen asioinnin palvelualustoja. Sisäministeriön hallinnonalan konsernistrategian mukaan hallinnonalalla vauhditetaan sähköisiä asiointipalveluja ja tuodaan uusia verkkopalveluja ihmisten ulottuville. Sisäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman 2014—2017 mukaan myös sisäministeriön hallinnonalan yhteistä sähköistä asiainkäsittelyn tietojärjestelmää kehitetään edelleen. Sisäasioiden rahastojen hakumenettely ja hallinnointimenettely sähköistään rahoitusohjelmakaudesta 2014—2020 lukien. Sisäasioiden rahastojen sähköinen asiointi toteutetaan poliisihallinnon asiointialustaa hyödyntäen. Sisäministeriön sisäisessä hankkeessa kehitetään sisäasioiden rahastojen sähköisiä toimintatapoja ja valmistellaan sähköisen asiointialustan käyttöönottamista. Hanke on osa sisäministeriön hallinnonalan yhteistä sähköistä asiainkäsittelyn tietojärjestelmän jatkokehityshanketta.

Sisäministeriö asetti 27 päivänä syyskuuta 2013 hankkeen sisäasioiden rahastoja koskevan lainsäädännön valmistelemiseksi. Lainsäädäntöhankkeen tehtävänä on valmistella hallituksen esityksen muotoon ehdotus sisäasioiden rahastoja koskevaksi laiksi sekä ehdotus valtioneuvoston asetukseksi. Työn lähtökohdina ovat horisontaaliasetus ja rahastokohtaiset erityisasetukset. Hankkeen aikana tulee selvittää ja tämän perusteella tehdä perustellut ehdotukset erityisesti seuraavista asiakokonaisuuksista: rahastoista vastaavien kansallisten viranomaisten määrittely ja vastuunjako, rahastojen mahdollisten seuranta-komiteoiden toimivalta ja kokoonpano, rahastoista myönnettävän rahoituksen tukikelpoisuusehdot, rahastojen monivuotisten ohjelmien kansallinen hallinnointi ja toimeenpano, ja rahastojen hallinnointiin osoitettavan teknisen avun käyttö ja hallinnointi. Lainsäädäntöä valmistelemaan asetettiin työryhmä. Työryhmä valmistele hallituksen esityksen muotoon ehdotuksen sisäasioiden rahastoja koskevaksi laiksi. Lisäksi työryhmä valmistele ehdotuksen valtioneuvoston asetukseksi.

Työryhmässä on edustajat ulkoasiainministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, sisäministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Tullista, Poliisihallituksesta, Maahanmuuttovirastosta ja Etnisten suhteiden neuvottelukunnasta. Puheenjohtaja on sisäministeriöstä.

Työryhmä kuuli hallituksen esitystä laadittaessa työ- ja elinkeinoministeriön rakennerahastoasioiden asiantuntijaa sekä valtiovarainministeriön controller -toiminnon asiantuntijaa. Lainsäädäntöhankkeessa järjestettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maahanmuuttoasioiden yhteyshenkilöiden kuuleminen. Lisäksi lainsäädäntöhankkeessa kuultiin edeltävän ohjelmakauden SOLID-rahastojen vuosittaisista ohjelmista vuonna 2012 rahoitettujen hankkeiden toteuttajia sekä ohjelmakauden 2014—2020 valmisteluun osallistuvia tahoja seminaarin yhteydessä. Osana ohjelmakauden 2014—2020 kansallisten ohjelmien valmistelua suunnattiin edeltävän ohjelmakauden rahastojen vuosittaisista ohjelmista vuonna 2012 rahoitettujen hankkeiden toteuttajille tukikelpoisuusääntöjä koskeva sähköinen kysely, jonka tulokset ovat lainsäädäntöhankkeen käytettävissä.

Luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteltu työryhmässä. Esitysluonnosta on tämän jälkeen viimeistelty sisäministeriössä työryhmän linjausten mukaisesti.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto 87 taholta. Lausuntoa pyydettiin tietyiltä sisäasioiden rahastojen toimialueella toimivilta ministeriöiltä ja niiden alaiselta hallinnolta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, kunnilta, järjestöiltä, yhdistyksiltä, työmarkkinajärjestöiltä, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta sekä sisäministeriön osastoilta, erillisyksiköiltä ja alaiselta hallinnolta. Lausuntoja saatiin 27. Lisäksi 12 taho ilmoitti, ettei niillä ole lausuttavaa.

Lausunnoissa pidettiin hyvänä sisäasioiden rahastoja koskevan erityislain säätämistä. Rahastojen hallinnon yksinkertaistamista pidettiin tervetulleena. Sähköisen asioinnin ja yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttöönottoa pidettiin pääosin hyvänä. EU:n ra-

hoitososuuden kasvua pidettiin hyvänä kehityssuuntana. Osassa lausuntoja sisäasioiden rahastojen viranomaistehtävien keskittämistä sisäministeriöön pidettiin tervetulleena, osassa lausuntoja taas katsottiin, että tehtäviä on keskitetty liikaa.

Useat lausunnonantajat nostivat esille seikoja, jotka koskevat EU:n sisäasioiden rahastoihin kohdentamien varojen määrää ja jakautumista eri rahastojen välillä. Lisäksi useat tahot käsittelevät lausunnossaan sitä, mitä tavoitteita tulisi kansallisessa ohjelmatyössä painottaa ja miten sisäasioiden rahastojen varoja tulisi kansallisessa ohjelmassa ja kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa kohdentaa eri rahastojen ja eri erityistavoitteiden ja kansallisten tavoitteiden välillä. Useassa lausunnossa korostettiin kumppanuusperiaatteen ja yhteistyön merkitystä ja kumppanuusperiaatteen noudattamisvelvollisuutta. Useassa lausunnossa painotettiin, että kansalaisyhteiskunnan edustus seurantakomitean työssä tulee taata. Eräät lausunnonantajat viittasivat

lakiehdotukseen kirjattuun mahdollisuuteen maksaa ennakkoa ja esittivät näkemyksensä, millä tavoin ennakon maksatusta koskevaa momenttia olisi tulkittava.

Ulkoasiainministeriö ja sisäministeriön ravartio-osasto ovat ehdottaneet lakiehdotukseen siirtymäsäännöstä, jonka perusteella rahastosta olisi mahdollisuus poikkeuksellisesti hakea rahoitusta taannehtivasti hankkeisiin, jotka ovat alkaneet ennen lain voimaantuloa ja ensimmäisen hankehaun alkamista. Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksiin on lisätty kustannusten tukikelpoisuuden alkamisajankohtaa koskeva siirtymäsäännös.

Myös muut ehdotetut muutokset on esityksen jatkovalmistelussa pyritty ottamaan huomioon.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 luku Yleiset säännökset

EU on perustanut rahoitusohjelmakaudelle 2014—2020 kaksi sisäasioiden rahastoa, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston ja sisäisen turvallisuuden rahaston. Suomi laatii kumpaakin rahastoa koskien kansallisen ohjelman, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskevan kansallisen ohjelman ja sisäisen turvallisuuden rahastoa koskevan kansallisen ohjelman. Sisäisen turvallisuuden rahastoa koskeva kansallinen ohjelma laadittaisiin ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perusteella. Lisäksi laadittaisiin kansallisia ohjelmia tarkentavat kansalliset toimeenpano-ohjelmat eli turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskeva kansallinen toimeenpano-ohjelma ja sisäisen turvallisuuden rahastoa koskeva kansallinen toimeenpano-ohjelma.

1 §. Soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan laissa säädettäisiin sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien valmistelusta, yhteensovittamisesta, hallinnoinnista ja valvonnasta. Lain soveltamisen tarkoituksena on mahdollistaa EU:n sisäasioiden politiikkojen tehokas toteuttaminen Suomessa.

Lailla järjestettäisiin EU:n asetuksilla perustettujen sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien asianmukainen valmistelu ja hallinnointi.

Kansallisten ohjelmien kansalliseen valmisteluun kuuluu kansallisten ohjelmien laatiminen, yhteensovittaminen muiden EU:n rahoitusohjelmien kanssa, yhteistyö ohjelman valmisteluun osallistuvien tahojen kanssa, kansallisten ohjelmien hyväksyminen ja mahdollinen myöhempi muuttaminen. Hallinnointiin kuuluu kansallisia ohjelmia koskevia varojen hallinnoinnin, seurannan, arvi-

oinnin, raportoinnin, tiedotuksen ja tietojärjestelmän ylläpidon tehtäviä. Lisäksi hallinnointiin kuuluu tuen hakemiseen, myöntämiseen, maksamiseen, valvontaan ja takaisinperintään liittyviä tehtäviä.

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

Sisäasioiden rahastojen osalta ei ole tarkoitus ottaa käyttöön järjestelmää, jossa vastuuviranomainen myöntää kansallista julkista vastinrahoitusta sisäasioiden rahastojen kautta saatavan EU:n rahoituksen ohella, kuten menetellään esimerkiksi silloin, kun komissio myöntää EU:n talousarviosta Suomeen Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston varoja.

Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallanjaosta lainsäädäntöasioissa säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Lakiehdotus sisältää säännöksiä, jotka kuuluvat sekä valtakunnan että maakunnan lainsäädäntövaltaan. Siltä osin kuin ehdotettu laki sisältää maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia säännöksiä, se ei tulisi sovellettavaksi maakunnassa. Sisäasioiden rahastojen 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 paloja ja pelastustointia koskevista asioista. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastossa maakunnan lainsäädäntövaltaan on arvioitu kuuluvan maakunnassa tapahtuva kotoutumisen edistäminen. Tämän lainsäädäntövallan on maakuntalakien lainsäädäntöval-

vonnan 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 kuuluvat maakunnassa sijaitsevien kuntien vastaanottamiin pakolaisiin tai muihin maahanmuuttajiin kohdistuvat pääasialliset kotouttamistoimet. Hallituksen esityksen laatimisajankohtana sisäasioiden rahastojen kansallisen toimeenpanon valmistelu maakunnan osalta on kesken.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin sisäasioiden rahastojen varoista myönnettävään avustukseen (*tuki*), jollei EU:n lainsäädännöstä muuta johdu. Laissa säädettäisiin tuen myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta.

Rahoitusohjelmakautta 2014—2020 koskevista kansallisista ohjelmista, niiden hallinnoinnista ja valvonnasta sekä varainhoidosta säädetään horisontaalasetuksessa. Horisontaalasetuksessa säädetään tuen periaatteista, EU:n toimia, hätäapua ja teknistä apua koskevasta rahoituskehiksestä, kansallisista ohjelmista, tiedottamisesta, viestinnästä, seurannasta, arvioinnista ja raportoinnista. Yleisesti EU:n ohjelmien varojen hallinnoinnista, valvonnasta ja seurannasta säädetään varainhoitoasetuksessa. Komissio tulee myös antamaan sisäasioiden rahastojen kansallisia ohjelmia ja niiden varojen hallinnointia koskevia delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä.

SOLID-rahastojen hallinnointiin sekä SOLID-rahastoista myönnettyyn ja mahdollisesti vielä myönnettävään tukeen sovelletaan jatkossakin rahoitusohjelmakauden 2007—2013 säännöksiä.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtionavustuslakia koskeva viittaus-säännös. Silloin kun ehdotettavassa laissa olisi jostakin seikasta erityissäännös, tulisi sitä soveltaa valtionavustuslain säännösten sijasta. Erityissäännökset johtuvat pääosin EU:n sääntelystä. Lakiehdotuksessa on muun muassa tarkennettu valtionavustuslaissa säädettyjä toimivaltaisten viranomaisten tarkastusoikeutta, virka-apua sekä tietojen saantia

ja luovuttamista koskevia säännöksiä. Tuen hallinnoinnissa tulevat sovellettaviksi myös hallintomenettelyä ja viranomaisten toimintaa koskevat yleislait.

2 §. Määritelmät. Pykälän 1 kohdassa määriteltäisiin sisäasioiden rahastot. Sisäasioiden rahastoihin kuuluvat turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksella perustettu turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto ja sisäisen turvallisuuden rahasto, joka on perustettu ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetuksella ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja neuvoston päätöksen 2007/125/YOS kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 513/2014. Pykälän 2 kohdan mukaan sisäasioiden rahastojen varoilla tarkoitettaisiin komission EU:n talousarviosta Suomeen myöntämiä sisäasioiden rahastojen varoja. Pykälän 3 kohdan mukaan horisontaalasetuksella tarkoitettaisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon sekä poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sovellettavista yleisistä säännöksistä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 514/2014. Pykälän 4 kohdan mukaan kansallisella ohjelmalla tarkoitettaisiin horisontaalasetuksen 14 artiklan mukaista turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetukseen perustuvaa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskevaa kansallista ohjelmaa ja ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetukseen ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja neuvoston päätöksen 2007/125/YOS kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 513/2014 perustuvaa yhtenä kansallisena ohjelmana esitettävää sisäisen turvallisuuden rahastoa koskevaa kansallista ohjelmaa. Pykälän 5 kohdassa määriteltäisiin uudelleensijoittamistuki. Sillä tarkoitettaisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 17 artiklassa tarkoitettua määräraha-

myönnettävää tukea. Pykälän 6 kohdan mukaan siirtotuella tarkoitettaisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 18 artiklassa tarkoitettua määrärahaa myönnettävää tukea. Pykälän 7 kohdan mukaan operatiivisella tuella tarkoitettaisiin ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetuksen 10 artiklassa tarkoitettua tukea. Pykälän 8 kohdassa määriteltäisiin muu julkinen tai yksityinen rahoitus, jolla tarkoitettaisiin valtion, kunnan tai muun julkisoikeudellisen yhteisön, luonnollisen henkilön tai yksityisoikeudellisen yhteisön tuettavaan hankkeeseen tai toimintaan osoittamaa rahoitusta, joka suoritetaan rahallisena suoritukseksi tuen hakijalle. Pykälän 9 kohdassa määriteltäisiin tuotto, jolla tarkoitettaisiin välittömästi hankkeeseen tai toimintaan kohdistuvia tai siitä aiheutuvia tuloja myynnistä, vuokrauksesta, palveluista, maksuista tai muista vastaavista lähteistä. Pykälän 10 kohdassa määriteltäisiin yhteisrahoitus, jolla tarkoitettaisiin tuen hakijan tai siirron saajan hankkeeseen tai toimintaan osoittamaa rahoitusta tai muuta julkista tai yksityistä rahoitusta, johon ei sisälly Euroopan unionin talousarviosta myönnettyä tukea sekä hankkeen tai toiminnan tuottoa. Yhteisrahoitus ei voi koostua vapaaehtoistyöstä, luontoissuorituksista tai muusta laskennallisesta rahoituksesta. Pykälän 11 kohdan mukaan hankkeen tai toiminnan tuloilla tarkoitettaisiin sisäasioiden rahastojen varoista myönnettävän tuen ja yhteisrahoituksen yhteismäärää. Pykälän 12 kohdan mukaan erityistoimella tarkoitettaisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 16 artiklassa ja ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetuksen 7 artiklassa tarkoitettua toimenpidettä. Pykälän 13 kohdan mukaan yhteisellä erityistoimella tarkoitettaisiin useamman kuin yhden valtion kansalliseen ohjelmaan kirjattua erityistoimea. Pykälän 14 kohdan mukaan toimintaa ohjaavalla valtiolla tarkoitettaisiin sitä valtiota, jonka kansalliseen ohjelmaan vastuu yhteisen erityistoimen toteuttamisesta on kirjattu ja jolle on osoitettu sisäasioiden rahastojen varoista kansalliseen ohjelmaan määräraha erityistoimen toteuttamista varten. Pykälän 15 kohdan mukaan osallistuvalla valtiolla tarkoitettaisiin si-

tä valtiota, jonka kansalliseen ohjelmaan osallistuminen yhteisen erityistoimen toteuttamiseen on kirjattu. Pykälän 16 kohdan mukaan päätoteuttajalla tarkoitettaisiin yhteisen erityistoimen käynnistämisestä ja täytäntöönpanosta vastaavaa julkisoikeudellista tai yksityisoikeudellista yhteisöä ja 17 kohdan mukaan osatoteuttajalla yhteisen erityistoimen täytäntöönpanoon osallistuvaa julkisoikeudellista tai yksityisoikeudellista yhteisöä.

Muun muassa hanke ja tuen saaja on määriteltä horisontaaliasetuksen 2 artiklassa.

2 luku **Kansallinen ohjelma ja kansallinen toimeenpano-ohjelma**

Kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman valmistelua koskevassa luvussa säädettäisiin kansallista ohjelmaa koskevan ehdotuksen ja kansallisen toimeenpano-ohjelman valmistelusta, yhteensovittamisesta, hyväksymisestä ja muuttamisesta. Edeltävällä ohjelmakaudella SOLID-rahastojen kansallinen toimeenpano on perustunut koko rahoitusohjelmakauden kattaneisiin kansallisiin monivuotisiin ohjelmiin ja vuosittaisiin ohjelmiin. Alkaneella ohjelmakaudella laaditaan horisontaaliasetuksen mukaan yksinomaan koko rahoitusohjelmakauden kattavat kansalliset ohjelmat. Vuosittaisesta ohjelmasta ei ole EU:n tasolla säädetty. Kansalliset ohjelmat laaditaan jokseenkin yleisellä tasolla. Tämän vuoksi sisäasioiden rahastojen kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä on päädytty siihen, että kansallisia ohjelmia tarkentavien kansallisten toimeenpano-ohjelmien laatiminen olisi tarpeen, jotta rahastojen tavoitteiden toteuttaminen ja määrärahojen jako voitaisiin suunnitella tehokkaasti.

3 §. Kansallinen ohjelma. Rahoitusohjelmakaudella 2014—2020 kansallisia ohjelmia tulee laadittavaksi kaksi, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskeva kansallinen ohjelma ja ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perusteella yhtenä kansallisena ohjelmana laadittava sisäisen turvallisuuden rahastoa koskeva kansallinen ohjelma. Kansallisissa oh-

jelmassa kuvataan, miten jäsenvaltio kansallisesti pyrkii saavuttamaan rahaston tavoitteet. Kansallinen ohjelma on strateginen asiakirja, jossa kuvataan yleisesti kansalliset tarpeet sisäasioiden rahaston tavoitteiden alalla, sisäasioiden rahaston tavoitteiden mukaiset kansalliset tavoitteet, suunnitellut toimet ja odotettavissa olevat tulokset. Horisontaaliasetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan erityisasetusten nojalla myönnetään kansallisten ohjelmien kautta tukea, jolla toteutetaan EU:n tavoitteita. Horisontaaliasetuksen 13—15 artiklan mukaan jäsenvaltio ja komissio käyvät vuoropuhelun ylempien virkamiesten tasolla. Vuoropuhelun tulokset toimivat ohjenuorana kansallisen ohjelman valmistelussa ja hyväksynnässä. Jäsenvaltio ehdottaa vuoropuhelun tulosten pohjalta monivuotista kansallista ohjelmaa komissiolle. Komissio tarkastelee kansallista ohjelmaa ja esittää tarvittaessa huomautuksia. Jäsenvaltion tulee toimittaa tarpeelliset lisätiedot ja tarvittaessa myös muuttaa ehdotettua kansallista ohjelmaa. Komissio hyväksyy kansallisen ohjelman edellyttäen, että komission esittämät huomautukset on otettu asianmukaisesti huomioon. Kansallisen ohjelman tarkistamiseen sovelletaan soveltuvin osin horisontaaliasetuksen ohjelman valmistelua ja hyväksymistä koskevia säännöksiä. Komissio ja jäsenvaltio tarkastelevat tilannetta uudelleen vuonna 2018 väliarvioinnissa, jonka tulosten perusteella kansallista ohjelmaa voidaan tarkistaa.

Pykälän 1 momentin mukaan sisäministeriö vastaisi kansallisen ohjelman valmistelusta. Kansallisten ohjelmien valmistelussa noudatetaan horisontaaliasetuksen yksityiskohtaisia säännöksiä ohjelman laatimisen aikataulusta, ohjelman sisällöstä, muuttamisesta ja hyväksymisestä, ja valmistelussa tulee ottaa huomioon horisontaaliasetuksen 13—15 artiklassa esitetyt seikat. Sisäministeriö vastaisi kansallisen ohjelman yhteensovittamisesta. Yhteensovittamisessa huolehdittaisiin siitä, että kansallinen ohjelma ja rahaston tavoitteiden kannalta merkityksellisten EU:n muiden rahoitusvälineiden ja -ohjelmien mukaisesti toteutettavat toimenpiteet täydentävät toisiaan eikä niissä ole päällekkäisyyksiä. Tältä osin huomioon tulisi ottaa erityisesti Euroopan

sosiaalirahasto ja EU:n ulkoisen avun välineiden perusteella myönnettävä rahoitus. Horisontaaliasetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan rahastokohtaisten erityisasetusten mukaisesti kansallisen ohjelman kautta myönnettävän tuen tulee täydentää kansallista, alueellista ja paikallista toimintaa. Asetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan komission ja jäsenvaltion tulee huolehtia siitä, että erityisasetusten mukaisesti myönnettävä tuki ja jäsenvaltion myöntämä tuki ovat johdonmukaisia suhteessa EU:n asianmukaisiin toimiin, politiikkoihin ja painopisteisiin sekä täydentävät EU:n muita välineitä, ottaen samalla huomioon jäsenvaltion erityistilanteen.

Kansallisen ohjelman valmistelun tulee olla laajapohjaista. Horisontaaliasetuksen 12 artiklaan kirjatus kumppanuusperiaatteen mukaisesti kansallisen ohjelman valmisteluun tulee ottaa mukaan asianomaiset viranomaiset kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, kansainväliset järjestöt, valtioista riippumattomat järjestöt sekä työmarkkinaosapuolet. Kumppanuusperiaatetta ja sen toteuttamista käsitellään tarkemmin yhteistyötä koskevan 7 §:n yhteydessä. Kansallisen ohjelman valmisteluun osallistuisi siten vastuuviranomaisen lisäksi laajalti myös muita tahoja. Näitä olisivat rahaston tavoitteiden kannalta keskeiset ministeriöt, niiden alainen hallinto ja muut viranomaiset, yhdistykset ja järjestöt sekä muut vastaavat tahot. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston osalta kansallisen ohjelman valmistelussa keskeisessä asemassa oleva ministeriö olisi sisäministeriön lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö, jonka toimialaan kuuluvat kotouttamisasiat. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston toimialueella toimivat alue- ja paikallishallinnon viranomaiset sekä maahanmuuttajille suunnattuja erilaisia palveluita ja tukea tarjoavat yhdistykset ja järjestöt tulisi ottaa mukaan valmisteluun. Sisäisen turvallisuuden rahaston osalta keskeisiä ministeriöitä sisäministeriön ohella olisivat ulkoasiainministeriö, joka käsittelee viisumiasioita sekä valtiovarainministeriö, jonka toimialaan kuuluvat tulliasiat. Rahaston toimialueella toimii myös järjestöjä, kuten rikosten uhreille apua tarjoavat järjestöt.

Ohjelmien valmistelu tapahtuu sisäministeriössä virkatyönä, erilaisissa työryhmissä ja seurantakomiteoissa.

Kansallinen 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 kansalliseksi ohjelmaksi ennen sen toimittamista komissiolle. Sisäministeriö esittelisi asian valtioneuvostossa. Seurantakomitea käsittelee ehdotuksen ennen sen toimittamista valtioneuvostolle. Seurantakomitean asemaa ja tehtäviä käsitellään tarkemmin 8 §:n yhteydessä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kansallisen ohjelman muuttamisessa noudatettavasta kansallisesta menettelystä. Horisontaaliasetuksen 14 artiklan 9 kohdan mukaan jos uusia tai odottamattomia seikkoja ilmenee, voidaan komission tai kyseessä olevan jäsenvaltion aloitteesta kansallista ohjelmaa tarkastella uudelleen ja tarvittaessa tarkistaa sitä jäljellä olevan ohjelmakauden ajaksi. Kansallisesti kansallisen ohjelman muuttamisessa noudatettaisiin sen valmistelua koskevia ehdotetun lain säännöksiä. Kansallisen ohjelman muutosehdotukset hyväksyisi valtioneuvosto. Seurantakomitea käsittelee myös kansallisen ohjelman muutosehdotuksen.

4 §. Kansallinen toimeenpano-ohjelma. Pykälässä säädettäisiin kansallisen toimeenpano-ohjelman valmistelusta, hyväksymisestä ja muuttamisesta. Kansallisesta toimeenpano-ohjelmasta ei ole säädetty horisontaaliasetuksessa.

Edeltävällä ohjelmakaudella kunkin rahaston perustamispäätöksessä säädetään vuosittaisesta ohjelmasta. Kansallinen monivuotinen ohjelma on pantu täytäntöön vuosittaisilla ohjelmilla. Edeltävän ohjelmakauden vuosittaisissa ohjelmissa on muun muassa kuvattu jäsenvaltiossa vallitseva tilanne, arvio jäsenvaltion tarpeista, toteutettavat painopisteet ja toimet ja alustava suunnitelma rahoituksen jakamisesta.

EU:n säädöksissä vuosittaisista ohjelmista on luovuttu rahastojen EU:n tason hallinnon yksinkertaistamiseksi. Kansallista

ohjelmaa tarkentavan ohjelma-asiakirjan laatiminen on kuitenkin kansallisesti nähty tarpeelliseksi. Kansallinen toimeenpano-ohjelma kattaisi koko ohjelmakauden ja se laadittaisiin edeltävän ohjelmakauden vuosittaista ohjelmaa yleisemmällä tasolla. Tällä tavoin voitaisiin tarkentaa kansallista ohjelmaa tavalla, jota sen sujuva täytäntöönpano ja hallinnointi edellyttävät ja suunnitella aiempaa strategisemmin ohjelmakautta. Kansallinen ohjelma olisi tarkoitus panna täytäntöön sen perusteella laaditulla kansallisella toimeenpano-ohjelmalla. Kansallisen toimeenpano-ohjelman tulisi olla kansallisen ohjelman mukainen. Kansallinen toimeenpano-ohjelma laadittaisiin koko ohjelmakaudeksi 2014—2020 ja sitä muutettaisiin tarvittaessa.

Sisäministeriö valmistelisi ehdotuksen kansalliseksi toimeenpano-ohjelmaksi ja vastaisi sen yhteensovittamisesta sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta merkityksellisten EU:n muiden rahoitusvälineiden ja ohjelmien kanssa vastaavalla tavalla kuin kansallisen ohjelman osalta on kuvattu 3 §:n yhteydessä. Yhteensovittamisen tarkoituksena on varmistaa, ettei samalle hankkeelle tai toiminnalle myönnettäisi rahoitusta useasta eri rahoituslähteestä ja että eri ohjelmista tuettavat hankkeet ja tuettava toiminta täydentäisivät toisiaan.

Kansallisen toimeenpano-ohjelman valmistelussa olisi noudatettava horisontaaliasetuksen 12 artiklassa tarkoitettua kumppanuusperiaatetta. Sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta keskeiset ministeriöt, niiden alainen hallinto ja muut viranomaiset, yhdistykset ja järjestöt sekä muut vastaavat tahot osallistuisivat siten myös kansallisen toimeenpano-ohjelman valmisteluun.

Kansalliset toimeenpano-ohjelmat ovat kansallisten ohjelmien ohella merkittäviä välineitä sisäasioiden rahastojen kansallisessa toimeenpanossa. Tämän vuoksi säädettäisiin, että valtioneuvosto hyväksyisi kansallisen toimeenpano-ohjelman. Sisäministeriö esittelisi asian. Seurantakomitea käsittelee ehdotuksen ennen sen toimittamista valtioneuvostolle.

Pykälän 2 momentin mukaan kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa kuvattaisiin tuetta-

vien hankkeiden ja tuettavan toiminnan valintaperusteet, kansallisen ohjelman erityistavoitteiden ja kansallisten tavoitteiden mukaisesti toteutettavat toimet ja kansalliseen ohjelmaan sisältyvän rahoituksen kohdentamisessa noudatettavat periaatteet.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että pykälän 2 momentin 2 kohdasta poiketen uudelleensijoittamistuen ja siirtotuen käytön tavoitteet ja tavoitteiden mukaisesti toteutettavat toimet määriteltäisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 17 ja 18 artiklassa tarkoitettujen määrärahojen osalta EU:n lainsäädäntöön ei sisälly niiden käyttöön liittyviä erityistavoitteita tai kansallisia tavoitteita, joten tavoitteet olisi tarpeen määrittellä kansallisesti.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kansallisen toimeenpano-ohjelman muuttamisessa noudatettavasta menettelystä. Kansallisen toimeenpano-ohjelman muuttamisessa noudatettaisiin sen valmistelua ja hyväksymistä koskevia säännöksiä. Kansallisen toimeenpano-ohjelman muutoksen hyväksyisi valtioneuvosto. Tätä ennen seurantakomitea käsitelisi ehdotuksen kansallisen toimeenpano-ohjelman muuttamiseksi. Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että kansallisen toimeenpano-ohjelman muuttaminen ei aina edellyttäisi valtioneuvoston hyväksyntää. Sisäministeriö päättäisi merkitykseltään vähäisistä muutoksista.

Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus tarvittaessa antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä kansallisen toimeenpano-ohjelman valmistelussa noudatettavasta menettelystä sekä toimeenpano-ohjelman sisällöstä.

3 luku **Kansallisen ohjelman hallinnointi**

Luvussa säädettäisiin sisäasioiden rahastojen kansallisen ohjelman valmisteluun ja hallinnointiin liittyvistä tehtävistä vastaavista viranomaisista ja muista kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman valmisteluun osallistuvista toimielimistä sekä toimivallan jaosta näiden tahojen kesken. Edel-

tävään ohjelmakautteen verrattuna keskeiset muutokset viranomaistehtävissä liittyvät valvontamenettelyyn. Muutoksia kuvataan tarkemmin 5 luvun yhteydessä.

5 §. Vastuuviranomainen. Pykälässä säädettäisiin sisäministeriön toimimisesta horisontaalasetuksen 25 artiklassa tarkoitettuna kansallisen ohjelman vastuuviranomaisena Suomessa. Vastuuviranomaisen vastuulla olisi hoitaa EU:n lainsäädännössä ja ehdotetussa laissa säädetyt tehtävät. Horisontaalasetuksen 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan vastuuviranomaisella on yksinomainen vastuu kansallisen ohjelman moitteettomasta hallinnoinnista ja valvonnasta ja se vastaa kaikesta yhteydenpidosta komission kanssa. Vastuuviranomainen vastaa kansallisen ohjelman hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen. Komissio tulee antamaan delegoidun säädöksen, jossa vastuuviranomaisen tehtävät määritellään tarkemmin. Vastuuviranomaisella on päävastuu sisäasioiden rahastojen vaikuttavasta ja tehokkaasta kansallisesta täytäntöönpanosta. Siten sillä on myös pääosa sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien hallintoon, seurantaan, varainhoitoon, valvontaan ja varojen myöntämiseen liittyvistä tehtävistä.

Vastuuviranomainen vastaisi kumppanuusperiaatteen toteuttamisesta, seurantakomitean asianmukaisesta toiminnasta sekä kansallista ohjelmaa koskevan ehdotuksen toimittamisesta komissiolle. Vastuuviranomainen vastaisi tukikelpoisuussääntöjen määrittelystä sekä tukihakujen järjestämisestä ja niistä tiedottamisesta ja tuettavien hankkeiden ja tuettavan toiminnan valinnasta. Vastuuviranomainen varmistaisi, että käytössä on tarvittavat tietojärjestelmät komissiolle raportoimiseksi. Vastuuviranomainen vastaanottaisi komission maksusuoritukset ja suorittaisi maksutukset tuen saajille. Vastuuviranomainen vastaisi siitä, että sisäasioiden rahastojen kansallisista ohjelmista myönnettävä rahoitus ja sisäasioiden rahastojen tavoitteiden kannalta merkityksellisistä muista kansallisista ja EU:n rahoitusvälineistä myönnettävä rahoitus on johdonmukaista ja täydentävää. Vastuuviranomainen vastaisi hankkeiden ja toiminnan valvonnasta ja varmistaisi, että hank-

keiden ja toiminnan tilinpitoasiakirjojen automaattisen tietojenkäsittelyn avulla suoritettavaa tallettamista ja säilyttämistä varten on järjestelmä ja että täytäntöönpanoa koskeva tieto, joka on tarpeen varojen hallinnointia, valvontaa, tarkastamista ja arviointia varten, kerätään. Vastuuviranomaisen tulisi huolehtia siitä, että tuen saajat ja sisäasioiden rahastoista tuettavien hankkeiden ja tuettavan toiminnan toimeenpanossa mukana oleva muut tahot ylläpitävät joko erillistä kirjanpitoa tai riittävää kirjanpitokoodia kaikista tuettavaan hankkeeseen tai toimintaan liittyvistä tapahtumista. Vastuuviranomaisen tulisi huolehtia siitä, että horisontaalasetuksen 56 ja 57 artiklassa tarkoitetut arvioinnit toteutetaan ja että toiminnallisesti riippumattomat asiantuntijat saavat arviointien toteuttamista varten kaikki tarpeelliset tiedot kansallisen ohjelman hallinnoinnista. Tarkoituksena on, että sisäministeriö vastaisi horisontaalasetuksen 56 ja 57 artiklassa tarkoitettujen kansallisten ohjelmien arviointien järjestämisestä ja arvioinnit toteuttaisi käytännössä vastuuviranomaisesta ja tarkastusviranomaisesta riippumaton taho. Toteutus voitaisiin hankkia ostopalveluna. Horisontaalasetuksen 56 artiklan mukaan arvioinneista vastaavien asiantuntijoiden tulee olla toiminnallisesti riippumattomia vastuuviranomaisesta ja tarkastusviranomaisesta. Edeltävällä ohjelmakaudella kansallisten ohjelmien arviointi on hankittu ostopalveluna.

Vastuuviranomaisen tulisi perustaa menetyt, joilla varmistetaan, että kaikilla menoja, päätöksiä ja toteutettuja valvontatoimenpiteitä koskevilla asiakirjoilla on vaadittava kirjausketju ja niitä säilytetään vaatimusten mukaisesti. Vastuuviranomaisen tulisi varmistaa, että tarkastusviranomainen saa käyttöönsä suoritettavanaan olevia tarkastuksia ja tarkastuslausunnon laatimista varten kaikki tarvittavat tiedot sovellettavista hallinnointi- ja valvontamenettelyistä ja sisäasioiden rahastoista tuettavista hankkeista ja tuettavasta toiminnasta. Vastuuviranomainen vastaisi raporttien ja maksatuspyyntöjen laatimisesta ja toimittamisesta komissiolle, tiedottamis- ja neuvontatehtävistä sekä sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien tulosten levittämisestä. Myös tuen saajalla on omat velvoit-

teensa yleisölle suunnatussa tiedotuksessa ja julkistamisessa. Komissio tulee antamaan tiedotuksesta ja julkistamisesta delegoidun säädöksen sekä asiakirjojen säilyttämisestä täytäntöönpanosäädöksen.

Vastuuviranomaisen tulisi suorittaa hallinnolliset ja paikan päällä tehtävät tarkastukset sekä tehdä yhteistyötä komission ja muiden jäsenvaltioiden vastuuviranomaisten kanssa. Lisäksi vastuuviranomaisen vastaisi tarkastusviranomaisen havaintoihin.

Pykälän 2 momentissa esitetään, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vastuuviranomaisen tehtävistä.

6 §. Tarkastusviranomainen. Pykälässä säädettäisiin sisäministeriön toimimisesta horisontaalasetuksen 25 artiklassa tarkoitettuna kansallisen ohjelman tarkastusviranomaisena. Tarkastusviranomainen hoitaisi EU:n lainsäädännössä ja lakiehdotuksessa säädetyt tehtävät. Horisontaalasetuksen 25 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan tarkastusviranomainen vastaa varainhoitoasetuksen 59 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua tarkastuselimen lausunnon vuosittaisesta laatimisesta. Horisontaalasetuksen 29 artiklan 1 kohdan mukaan tarkastusviranomaisen tehtäviin kuuluu edellä mainitun lausunnon tukemiseksi varmistaa, että hallinnointi- ja valvontajärjestelmää sekä menoista poimitut asianmukaiset otokset ja tilinpäätökset tarkastetaan. Horisontaalasetuksen 29 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan on mahdollista, että edellä mainitut tarkastukset suorittaa joku muu elin kuin tarkastusviranomainen. Tällöin tarkastusviranomaisen on huolehdittava siitä, että tällaisella elimellä on tarvittava erityisasiantuntemus ja toiminnallinen riippumattomuus. Tarkastusviranomaisen on varmistettava, että tarkastustyössä noudatetaan kansainvälisesti hyväksytyjä tarkastusnormeja. Komissio tulee antamaan delegoidun säädöksen, jossa tarkastusviranomaisen tehtävät määritellään tarkemmin.

Silloin kun tarkastukset tekisi joku muu elin kuin tarkastusviranomainen, tulisi tarkastusviranomaisen huolehtia siitä, että tarkastukset tehdään tarkastusviranomaisen tiiviin valvonnan alaisena. Tarkastusviranomaisen tulisi tehdä vuosittain järjestelmätarkas-

tuksia ja tilintarkastuksia. Järjestelmätarkastuksilla varmistettaisiin, että hallinnointi- ja valvontajärjestelmä on toiminut tehokkaasti. Näin voitaisiin saada riittävä varmuus siitä, että menoilmoitukseen sisällytetyt menot ovat lainmukaisia ja täsmällisiä. Tarkastusten perusteella tarkastusviranomaisen päättäisi, täyttääkö vastuuviranomainen edelleen horisontaalasetuksen 26 artiklassa tarkoitettua nimeämisperusteita. Vastuuviranomaisen nimeämistä käsitellään tarkemmin 3 momentin yhteydessä.

Tarkastuksilla pyrittäisiin saamaan riittävä varmuus siitä, että tilinpitoasiakirjat antavat oikeat ja riittävät tiedot vastuuviranomaisen ilmoittamista menoista. Lisäksi tarkastusviranomaisen tulisi varmistaa, että vastuuviranomainen on suorittanut hallinnolliset ja paikan päällä tehtävät tarkastukset horisontaalasetuksen mukaisesti. Tarkastusviranomaisen voisi myös suorittaa tarvittaessa uudelleen tiettyjä vastuuviranomaisen suorittamia, tuen saajaan kohdistuneita hallinnollisia tai paikan päällä tehtyjä tarkastuksia.

Jos tarkastusviranomaisen havaitsisi järjestelmätarkastusten tai muiden tarkastusten yhteydessä merkittäviä puutteita hallinnointi- ja valvontajärjestelmän toiminnassa, sen tulisi tehdä tarvittavat ehdotukset vastuuviranomaiselle korjaavista ja ennalta ehkäisevistä toimenpiteistä ja seurata niiden toimeenpanoa. Tarkastusviranomaisen tulisi myös arvioida, onko vastuuviranomainen toimeenpannut asiaankuuluvan toimenpidesuunnitelman, jotta hallinnointi- ja valvontajärjestelmän toiminta voitaisiin tehokkaasti palauttaa. Jos tarkastusviranomaisen havaitsisi merkittäviä puutteita hallinnointi- ja valvontajärjestelmän toiminnassa, sen tulisi arvioida niiden taloudellinen ja toiminnallinen vaikutus. Tarkastusviranomaisen tulisi huolehtia siitä, että vastuuviranomainen raportoi asianmukaisesti kaikki puutteita koskevat tiedot vahvistuslausunsa sekä varainhoitoasetuksen 59 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua lopullisista tarkastuskertomuksista ja suoritetuista tarkastuksista laaditussa vuotuisessa yhteenvedossa.

Pykälän 2 momentin mukaan tarkastusviranomaistehtävä olisi erotettava 5 §:ssä tarkoitettua vastuuviranomaistehtävästä siten,

että näiden viranomaisten toiminnan riippumattomuus voidaan varmistaa. Horisontaalasetuksen 25 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan tarkastusviranomaisen tulee olla toiminnallisesti riippumaton vastuuviranomaisesta. Toiminnallinen riippumattomuus voitaisiin taata silloin, kun vastuuviranomaisen ja tarkastusviranomaisen välillä ei ole suoraa hierarkkista yhteyttä ja kummallakin viranomaisella on täysi riippumattomuus kannoissaan. Sisäministeriön sisäisestä vastuujaosta ja tehtävien eriyttämisestä määrätään sisäministeriön työjärjestyksessä. Käytännössä vastuuviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tehtävät tultaisiin hoitamaan sisäministeriössä eri yksiköissä. Tällä järjestelyllä voitaisiin taata tehtävien erottamista koskevan periaatteen toteutuminen ja riippumattomuuden turvaaminen. Edeltävällä ohjelmakaudella tarkastusviranomaisen on toimittanut valtiontalouden tarkastusvirastolle rahastojen perustamispäätöksissä tarkoitettua vuosittaisen tarkastuskertomuksen, jossa on esitetty vuosittaiseen ohjelmaan kohdistettujen tarkastusten havainnot ja havaitut puutteellisuudet ohjelman hallinnointi- ja valvontajärjestelmässä. Jatkossa tarkastusviranomaisen toimittaisi vuosittain laatimansa varainhoitoasetuksen 59 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua lausunnon valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että tarkastusviranomaisen vastaisi myös horisontaalasetuksen 26 artiklassa tarkoitettua tarkastuselimen tehtävistä. Horisontaalasetuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot ilmoittavat varainhoitoasetuksen 59 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua, horisontaalasetuksen mukaisesta menojen hallinnoinnista ja valvonnasta vastaavien vastuuviranomaisten jäsenvaltioissa ministeriötasolla tapahtuvasta virallisesta nimeämisestä komissiolle. Hyväksyntä perustuu tarkastuselimen antamaan lausuntoon siitä, että vastuuviranomainen täyttää nimeämisperusteet. Tarkastusviranomaisen voi toimia tarkastuselimenä. Tarkastuselimen on toiminnassaan oltava riippumaton vastuuviranomaisesta ja suoritettava työnsä kansainvälisesti hyväksytyjen tarkastusnormien mukaisesti. Jäsenvaltio voi perustaa nimeämispäätöksen siihen, ovatko hallin-

nointi- ja valvontajärjestelmät oleellisesti samat kuin aikaisemmalla kaudella käytössä olleet järjestelmät ja ovatko ne toimineet tehokkaasti. Jos olemassa olevat tarkastus- ja valvontatulokset osoittavat, että nimetyt elimet eivät enää täytä nimeämisperusteita, jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan, että näiden elinten hoitamien tehtävien toteuttamisessa havaitut puutteet korjataan. Toimenpiteisiin kuuluu myös nimeämisen purkaminen. Komissio tulee antamaan delegoidun säädöksen, jossa määritellään tarkemmin vastuuviran-omaisen nimeämisen vähimmäisedellytykset sekä nimeämisen tekemis- ja purkamismenettelyä koskevat säännöt.

Pykälän 4 momentissa esitetään, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tarkastusviranomaisen tehtävistä.

7 §. Yhteistyö. Pykälän 1 momentin mukaan kansallinen ohjelma ja kansallinen toimeenpano-ohjelma valmisteltaisiin, pantaisiin täytäntöön ja niitä seurattaisiin sekä arvioitaisiin yhteistyössä kyseisen sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta keskeisten ministeriöiden ja muiden viranomaisten, yhdistysten ja järjestöjen, mukaan lukien kansainväliset järjestöt, sekä muiden vastaavien tahojen kanssa. Säännöksen tarkoituksena on kansallisesti toteuttaa horisontaalasetuksen 12 artiklan vaatimukset kumppanuusperiaatteen noudattamisesta kansallista ohjelmaa valmisteltaessa sekä taata sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien toteuttamiseen osallistuvien tahojen monipuolisen osaamisen, asiantuntemuksen ja näkemysten hyödyntäminen kansallisten ohjelmien ja kansallisten toimeenpano-ohjelmien valmistelussa. Yhteistyössä tulisi olla mukana kaikki sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta keskeiset toimijat. Kansalliseen ohjelmaan ja kansalliseen toimeenpano-ohjelmaan sisältyy erityistavoitteita, kansallisia tavoitteita ja toimia, jotka liittyvät myös muiden ministeriöiden kuin sisäministeriön toimialaan. Tällöin kansallinen ohjelma ja kansallinen toimeenpano-ohjelma laadittaisiin tiiviissä yhteistyössä asianomaisten ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon kanssa. Yhtenä yhteistyön ulottuvuutena on pyrkiä varmistamaan,

ettei samanlaisiin hankkeisiin tai samanlaiseen toimintaan myönnetä päällekkäistä rahoitusta eri rahoituslähteistä ja että eri ohjelmat ja rahoitusvälineet täydentävät toisiaan myös käytännössä.

Horisontaalasetuksen 12 artiklan mukaan jäsenvaltion on omien kansallisten sääntöjensä ja käytänteidensä mukaisesti sekä sovellettavat turvallisuusvaatimukset huomioon ottaen luotava kumppanuussuhde asianomaisiin viranomaisiin ja elimiin. Jäsenvaltion tulee sisällyttää kumppanuus kansallisten ohjelmien valmisteluun, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin. Kumppanuuden kokoonpano voi vaihdella ohjelmakauden eri vaiheissa.

Kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman valmistelussa turva- paikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston osalta keskeisessä asemassa olisi sisäministeriön lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö, rahaston toimialueella toimivat alue- ja paikallishallinnon viranomaiset sekä maahanmuuttajille suunnattuja erilaisia palveluita ja tukea tarjoavat yhdistykset ja järjestöt. Sisäisen turvallisuuden rahaston osalta keskeisiä tahoja sisäministeriön ohella olisivat ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö ja rahaston toimialueella toimivat, esimerkiksi rikosten uhreille apua tarjoavat, järjestöt.

Kumppanuusperiaatteen yksi tärkeä ilmentymä on artiklassa tarkoitettu seurantakomitea, jota käsitellään tarkemmin 8 §:n yhteydessä.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä yhteistyöstä eri tehtäviä hoidettaessa.

8 §. Seurantakomitea. Pykälässä säädettäisiin horisontaalasetuksen 12 artiklan 4 kohdassa tarkoitettun seurantakomitean perustamisesta, kokoonpanosta, tehtävistä, työjärjestyksestä sekä seurantakomitean jäsenten virkavastuusta. Horisontaalasetuksen 12 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltion tulee perustaa seurantakomitea tukemaan kansallisten ohjelmien täytäntöönpanoa. Artiklassa ei säädetä tarkemmin seurantakomitean asettamisesta tai tehtävistä.

Edeltävällä ohjelmakaudella sisäministeriön kansliapäällikkö on asettanut kullekin ra-

hastolle johtoryhmän. Johtoryhmän tehtävänä on ollut osallistua rahaston vuosittaisten ohjelmien valmisteluun, tehdä esitys rahastosta rahoitettavista hankkeista, osallistua ohjelmakauden kansallisen arvioinnin laatimiseen, määrittellä kansalliset valintaperusteet rahastosta jaettavalle rahoitukselle sekä tehdä esitys vuosittain Suomelle osoitetun EU:n rahoitusosuuden käyttämisestä. Kullakin johtoryhmällä on ollut oma työjärjestyksensä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto asettaisi kansalliselle ohjelmalle seurantakomitean. Valtioneuvosto asettaisi sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskevalle kansalliselle ohjelmalle että sisäisen turvallisuuden rahastoa koskevalle kansalliselle ohjelmalle oman seurantakomitean. Siten seurantakomiteoita asetettaisiin kaksi. Seurantakomitean kokoonpanot poikkeaisivat toisistaan, koska kumppanuusperiaatteen mukaisesti seurantakomiteassa tulisi olla edustettuina jäsenet niistä tahoista, joilla on keskeinen merkitys kyseessä olevan sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta. Kumppanuusperiaatetta käsitellään tarkemmin yhteistyötä koskevan 7 §:n yhteydessä. Komissio voi horisontaaliasetuksen 12 artiklan 5 kohdan mukaan tarvittaessa ja asianomaisen jäsenvaltion kanssa yhteisymmärryksessä osallistua seurantakomitean työhön neuvonantajan ominaisuudessa. Valtioneuvosto päättäisi seurantakomitean asettamis- päätöksen yhteydessä seurantakomitean tarkemmasta jäsenmäärästä. Koska seurantakomitean olisi tarkoitus toimia ohjelmakauden ajan, sen jäsenistö mitä todennäköisimmin muuttuisi. Vastuuviranomainen päättäisi myöhemmistä muutoksista seurantakomitean jäsenistössä. Muutoksista seurantakomitean kokoonpanossa päättäisi valtioneuvosto.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin seurantakomitean tehtävistä. Horisontaaliasetuksen 12 artiklan 4 kohdassa säädetään seurantakomitean tehtäväksi tukea kansallisten ohjelmien täytäntöönpanoa. Seurantakomitealla tulisi olla merkittävä asema kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman valmistelussa, täytäntöönpanossa, seurannassa ja arvioinnissa, jotta kumppanien osaamista ja asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää entistä paremmin ja kansallista ohjelmaa voi-

taisiin toimeenpanna entistä tehokkaammin ja laadukkaammin.

Siksi ehdotetaan, että seurantakomitea osallistuisi sisäasioiden rahaston kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman valmisteluun, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin. Erityisesti seurantakomitean tehtävänä olisi osallistua kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman valmisteluun sekä seurata ja arvioida niiden tuloksellisuutta. Kansallisen ohjelman arvioinnin osalta seurantakomitea osallistuisi ainakin arviointien tulosten käsittelyyn. Kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman täytäntöönpanoon seurantakomitea osallistuisi pääasiassa käsittelemällä ehdotuksia tuettaviksi hankkeiksi ja tuettavaksi toiminnaksi. Seurantakomitea esittäisi näkemyksensä hankkeiden tai toiminnan rahoittamisesta. Lisäksi seurantakomitea käsitelisi ehdotuksen teknisen avun käyttöä koskevaksi suunnitelmaksi. Vastuuviranomainen toimittaisi seurantakomitealle tiedoksi komissiolle horisontaaliasetuksen 44 artiklan mukaisesti toimitettavat, maksupyynnöön liittyvät tiedot, 54 artiklassa tarkoitetut kansallista ohjelmaa koskevat täytäntöönpanokertomukset ja 57 artiklassa tarkoitetut kansallisista ohjelmista tuettuja hankkeita ja tuettua toimintaa koskevat arviointikertomukset. Seurantakomitean olisi mahdollista seurata teknisen avun käyttöä koskevan suunnitelman toteutumista näiden tietojen perusteella. Vastuuviranomainen toimittaisi seurantakomitean käsiteltäväksi myös rahastoista järjestettävien hakujen aikataulun ja hakijoille suunnatut ohjeet.

Koska osa seurantakomitean hoidettavaksi ehdotetuista tehtävistä olisi sellaisia, että sen tekemät ratkaisut suuntaisivat vastuuviranomaisen toimintaa kansallisen ohjelman toteuttamisessa ja sen varojen kohdentamisessa, ehdotetaan pykälän 3 momenttiin otettavaksi rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvauslakia (412/1974) koskevat viittaussäännökset. Seurantakomitean jäsenen tämän toimiessa ehdotetussa laissa tarkoitetuissa tehtävissä sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Tällä tarkoitettaisiin rikoslain (39/1889) 40 luvun säännöksiä. Vahingonkorvausvas-

tuusta säädetään vahingonkorvauslaissa. Seurantakomitean toiminnassa noudatettaisiin hallinnon yleislakeja.

Etenkin sisäisen turvallisuuden rahastolle asetettavan seurantakomitean käsitellessä tuettavia hankkeita ja tuettavaa toimintaa koskevia ehdotuksia saattaa ehdotuksiin liittyä salassa pidettäviä asiakirjoja. Edeltävällä ohjelmakaudella esimerkiksi ulkorajarahaston osalta viranomaisten tietojärjestelmien ja kaluston kehittämishankkeisiin on liittynyt salassa pidettäviä asiakirjoja. Salassa pidettävien asiakirjojen osalta seurantakomitean jäsenen sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 §:ssä tarkoitettua vaitiolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin seurantakomitean toimikauden päättymisestä. Toimikausi päättyisi, kun komissio on hyväksynyt horisontaalasetuksen 54 artiklassa tarkoitetun lopullisen täytäntöönpanokertomuksen. Toimikautta voitaisiin jatkaa, jos seurantakomitean tehtävien hoitaminen sitä vaatisi.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että seurantakomitean työjärjestyksessä määrätään seurantakomitean kokouksista, asian käsittelystä seurantakomiteassa sekä sen mahdollisuudesta kuulla asiantuntijoita. Sisäministeriö vahvistaisi seurantakomitean työjärjestyksen.

Pykälän 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä seurantakomitean asettamisesta, tehtävistä, kokoonpanosta ja toimikaudesta. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin muun muassa siitä, että kummankin seurantakomitean puheenjohtajana toimisi vastuviranomaisen edustaja.

4 luku **Tukimenettely**

9 §. Tuen saaja. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että tukea voidaan myöntää julkisoikeudelliselle ja yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle. Luonnolliselle henkilölle tukea ei voitaisi myöntää. Tuki hankkeen tai toiminnan toteuttamiseen voitaisiin myöntää yhdellä tukipäätöksellä vain yhdelle tuen saajalle kerrallaan. Yhteishankkeet, joissa tuki hankkeen tai toiminnan toteuttamiseen

myönnettäisiin useammalle kuin yhdelle hakijalle yhteisesti, eivät olisi mahdollisia. Tuen saaja voisi kuitenkin lakiehdotuksen 13 §:ssä määritellyissä tilanteissa siirtää osan hankkeen tai toiminnan toteuttamista varten myönnetystä tuesta toiselle. Tällöin kuitenkin tuen saaja olisi edelleen vastuussa vastuuviranomaiseen nähden hankkeen tai toiminnan toteuttamisesta ja ehtojen noudattamisesta kokonaisuudessaan. Myöskään edeltävällä ohjelmakaudella luonnolliset henkilöt eivät ole voineet olla tuen saajina eikä tukea ole voitu myöntää yhteisesti useille tuen saajille.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että tuki yhteiseen erityistoimeen voitaisiin myöntää yksinomaan päätoteuttajalle. Tuki voitaisiin myöntää yhdellä tukipäätöksellä vain yhdelle päätoteuttajalle kerrallaan. Erityistoimien osalta on turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 16 artiklan 1 kohdassa säädetty, että jäsenvaltioille voidaan osoittaa asetuksen 15 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu täydentävä määrä edellyttäen, että se merkitään ohjelmassa täydentäväksi määräksi ja se käytetään asetuksen liitteessä II määriteltyjen erityistoimien toteuttamiseen. Asetuksen 16 artiklan 3 kohdan mukaan täydentävä määrä osoitetaan jäsenvaltioille yksilöllisissä rahoituspäätöksissä, joissa hyväksytään niiden kansallinen ohjelma tai tarkistetaan kansallista ohjelmaa. Määrää saa käyttää ainoastaan asetuksen liitteessä II lueteltujen erityistoimien toteuttamiseen. Ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti lasketun osuuden lisäksi saada täydentävän määrän edellyttäen, että se merkitään kansallisessa ohjelmassa täydentäväksi määräksi ja käytetään asetuksen liitteessä II lueteltujen erityistoimien toteuttamiseen. Asetuksen 7 artiklan 3 kohdan mukaan artiklan mukaiset täydentävät määrät myönnetään asianomaisille jäsenvaltioille yksilöllisessä rahoituspäätöksessä, jossa hyväksytään niiden kansallinen ohjelma tai tarkistetaan sitä.

Rahastokohtaisissa erityisasetuksissa ei ole annettu komissiolle toimivaltaa antaa delegoituja tai täytäntöönpanosäädöksiä erityistoimista. Komissio on antanut erityistoimien

osalta ohjeen. Ohjeen mukaan erityistoimet voivat olla joko yhden valtion toteuttamia yksittäisiä erityistoimia tai useamman valtion yhdessä toteuttamia yhteisiä erityistoimia.

Yksittäisten erityistoimien osalta valtio voi esittää ehdotuksen erityistoimeksi ja saada vastaavan määrärahan kansalliseen ohjelmaansa edellyttäen, että komissio kansallista ohjelmaa hyväksyessään samalla hyväksyy ehdotuksen erityistoimeksi. Komission hyväksytyä erityistoimen se kirjataan valtion kansalliseen ohjelmaan ja sen toteuttamiseen osoitetaan kansalliseen ohjelmaan määräraha. Yhteisen erityistoimen osalta toimintaa ohjaava valtio esittää osallistuvien valtioiden puolesta ehdotuksen yhteiseksi erityistoimeksi. Täydentävä määrä osoitetaan toimintaa ohjaavan jäsenvaltion kansalliseen ohjelmaan.

Erityistoimeen voidaan myöntää tukea koko rahoitusohjelmakaudeksi 2014—2020. Jäsenvaltion kansalliseen ohjelmaan osoitettua täydentävää määrää ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen kuin erityistoimen toteuttamiseen. Myöskään käyttämättä jäänyttä osuutta erityistoimeen osoitetusta määrärahasta ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen. Käyttämättä jäänyt osuus on palautettava komissiolle.

Yhteisen erityistoimen toteuttamisesta vastaa toimintaa ohjaava valtio. Valtioiden osallistuminen ja osuus erityistoimessa on kuvattava kunkin valtion kansallisessa ohjelmassa. Koska täydentävä määrä erityistoimea varten sisällytetään toimintaa ohjaavan jäsenvaltion kansalliseen ohjelmaan, toimintaa ohjaava jäsenvaltio on myös vastuussa erityistoimen menojen ilmoittamisesta vuosittain komissiolle. Toimintaa ohjaava valtio voi valita, kattaako se muiden valtioiden osallistumiseen liittyvät kustannukset suoraan, jolloin se maksaa kaikki kustannukset itse. Toimintaa ohjaava valtio on tällöin vastuussa siitä, että tarkastusvaatimuksia noudatetaan. Toimintaa ohjaava valtio voi myös kattaa muiden valtioiden osallistumisesta aiheutuneet kustannukset epäsuorasti, jolloin osallistuville valtioille korvataan aiheutuneet kustannukset tarkastusviranomaisen hyväksymän menoilmoituksen perusteella. Tällöin osallistuvat

valtiot ovat vastuussa tarkastusvaatimusten noudattamisesta.

Hallituksen esityksen laatimisajankohtana ei ole käytettävissä yksityiskohtaista tietoa siitä, millä tavoin yhteiset erityistoimet tullaan käytännössä jäsenvaltioiden välillä toteuttamaan.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetusta sovelletaan EU:n jäsenvaltioihin lukuun ottamatta Tanskaa. Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan (N:o 22) 1 ja 2 artiklan mukaisesti asetusta ei sovelleta Tanskaan. Ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetusta sovelletaan EU:n jäsenvaltioihin lukuun ottamatta Yhdistynyttä kuningaskuntaa, Irlantia ja Tanskaa. Tanska päättää Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan (N:o 22) 4 artiklan mukaisesti saattaako se asetuksen osaksi kansallista lainsäädäntöään. EU:n jäsenvaltioiden lisäksi asetusta sovelletaan Islannissa, Norjassa, Sveitsissä ja Liechtensteinissa. Ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetuksen 7 artiklan mukaisissa yhteisissä erityistoimissa toimintaa ohjaava valtio ja osallistuva valtio voivat olla myös muita kuin EU:n jäsenvaltioita, eli Islanti, Norja, Sveitsi ja Liechtenstein.

Vastuuviranomainen voisi myöntää tukea vain sellaiseen erityistoimeen, joka on kirjattu yksinomaan Suomen kansalliseen ohjelmaan tai Suomen ja yhden tai useamman muun valtion kansalliseen ohjelmaan ja jonka osalta Suomen kansalliseen ohjelmaan on ohjattu määräraha erityistoimen toteuttamiseen.

Yksittäiseen erityistoimeen myönnetystä määrärahasta myönnettävä tuki ei luonteeltaan poikkea muista sisäasioiden rahastojen varoista myönnettävistä tuista. Yksittäiseen erityistoimeen myönnettävään tukeen sovellettaisiin ehdotetun lain tuen hakemista, myöntämistä, maksatusta ja valvontaa koskevia säännöksiä.

Erityistoimien osalta tuen siirtäminen laakiehdotuksen 13 §:n mukaisesti olisi mahdollista. Yhteisten erityistoimien osalta tarkoituksena olisi, että päätoteuttaja siirtäisi tukea osatoteuttajille ja laatisi sopimukset näiden tahojen kanssa. Päätoteuttaja vastaisi erityistoimea toteuttavan hankkeen täytäntöönpanosta. Päätoteuttajan tehtävänä olisi huo-

lehtia siitä, että päätoteuttajan ja osatoteuttajien välisiä suhteita koskevat järjestelyt vahvistetaan sopimuksin. Päätoteuttaja varmistaisi, että osatoteuttajien esittämät kustannukset ovat asianmukaisia ja maksettu sen mukaisesti kuin toteuttajien kesken on sovittu. Päätoteuttaja vastaisi myös tuen siirtämisestä osatoteuttajille. Jos tuki päätettäisiin periiä takaisin, päätoteuttaja vastaisi tuen siirrosta huolimatta sen maksamisesta korkoineen takaisin vastuuviranomaiselle. Tätä koskien päätoteuttajan tulisi sopia osatoteuttajien kanssa järjestelyistä aiheuttomasti maksettujen määrien takaisinperimiseksi.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkemmat säännökset tuen saajasta.

10 §. Uudelleensijoittamistuki ja siirtotuki. Pykälässä säädettäisiin siitä, että uudelleensijoittamistukea ja siirtotukea voitaisiin myöntää kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa määriteltäviä tavoitteita edistäviin hankkeisiin ja edistävään toimintaan ehdotetun lain mukaisesti.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 17 artiklan mukaista EU:n uudelleensijoittamisohjelman määrärahaa ja asetuksen 18 artiklan mukaista kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden siirtoja varten tarkoitettua määrärahaa koskien EU:n lainsäädännössä ei määritellä tavoitteita, joita kansallisiin ohjelmiin voidaan sisällyttää ja joiden perusteella määrärahoista myönnetään tukea. Asetuksen 17 artiklan mukainen EU:n uudelleensijoittamisohjelman määräraha on jäsenvaltiolle suoritettava kertakorvaus uudelleensijoitettujen henkilöiden lukumäärään perustuen. Asetuksen 18 artiklan mukainen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden siirtoja varten tarkoitettu määräraha on samoin kertakorvaus, joka suoritetaan jäsenvaltiolle toisesta jäsenvaltiosta siirrettyjen henkilöiden lukumäärän perusteella. Tällä hetkellä suunnitteilla ei ole, että Suomi ottaisi toisista jäsenvaltioista vastaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä.

Uudelleensijoittamisen osalta jäsenvaltiot saavat joka toinen vuosi taloudellisia kannustimia kertakorvauksina sitoutuessaan sijoittamaan uudelleen pakolaisia EU:n yhteisten uudelleensijoittamista koskevien painopistei-

den mukaisesti. EU:n tavoitteena on lisätä uudelleensijoittamisten määrää ja toteuttaa EU:n yhteisiä uudelleensijoittamista koskevia painopisteitä.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 17 artiklan mukaisesti jäsenvaltioille uudelleensijoittamisesta kertakorvauksena maksettava määräraha toteuttaa EU:n yhteisiä uudelleensijoittamista koskevia painopisteitä. EU:n lainsäädännössä ei siten säädetä määrärahan kansallisesta käytöstä. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 17 artiklan 9 kohdassa säädetään, ettei määrää saa siirtää muihin kansallisen ohjelman mukaisiin toimiin.

Sisäasioiden rahastojen kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä on arvioitu, että saatava määräraha voitaisiin kansallisesti hyödyntää tehokkaimmin, jos määrärahaa myönnettäisiin tukia kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa määriteltävien tavoitteiden mukaisesti pakolaisten uudelleensijoittamisen menettelyn kehittämiseen. Määrärahaa hallinnoitaisiin kansallisesti kuten muitakin sisäasioiden rahastojen määrärahoja. Myönnettäessä määrärahaa tukea, sovellettaisiin tuen myöntämiseen kansallisesti samoja säännöksiä kuin muihinkin sisäasioiden rahastojen varoista myönnettäviin tukiin.

11 §. Tukilajit. Pykälässä säädettäisiin tukilajeista. Pykälän 1 momentin mukaan tuki voitaisiin myöntää erityistukena tai toimintatukena.

Pykälän 2 momentin mukaan erityistuki voitaisiin myöntää hanketukena kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen, aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan taikka muuhun tarkoituksestaan rajattuun hankkeeseen. Edeltävällä rahoitusohjelmakaudella tuki on myönnetty erityisavustuksena hankkeeseen. Yleisavustusta ei ole myönnetty. Alkaneella ohjelmakaudella tukea tultaisiin myöntämään edelleen pääasiassa erityisavustuksina hankkeisiin.

Pykälän 3 momentin mukaan toimintatukea voitaisiin jatkossa myöntää tiettyyn osaan tuen saajan toiminnasta. Toimintatukena voitaisiin myöntää vain operatiivista tukea, uudelleensijoittamistukea ja siirtotukea.

Operatiivinen tuki on uusi tukimuoto, jota vastaavaa tukea ei edeltävällä ohjelmakau-

della ole ollut. Ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetuksen 10 artiklan 4 kohdan mukaan operatiiviseen tukeen sisältyy kansallisessa ohjelmassa määriteltyjen tehtävien ja palvelujen täyttämistä aiheutuneiden kustannusten täysimääräinen korvaaminen tietyin edellytyksin. Luonteeltaan operatiivinen tuki on yleisavustusta tiettyyn osaan tuen saajan toiminnasta.

Uudelleensijoittamistuki ja siirtotuki voitaisiin myöntää ensinnäkin erityistukena hankkeeseen. Jotta määrärahoja voitaisiin hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti, voitaisiin tuki myöntää myös toimintatukena.

12 §. *Tuen myöntämisen yleiset edellytykset.* Pykälässä säädettäisiin tuen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Horisontaalisen 16 artiklan 2 kohdan mukaan kansallisista ohjelmista tuettujen toimien tulee olla voittoa tavoittelemattomia. Pykälän 1 momentin mukaan tuen myöntämisen edellytyksenä olisi, että tuettava hanke tai toiminta on kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman mukainen ja että se edistää EU:n lainsäädännössä, kansallisessa ohjelmassa ja kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa asetettuja tavoitteita.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että pykälän 1 momentista poiketen uudelleensijoittamistuen ja siirtotuen myöntämisen edellytyksenä on, että tuettava hanke tai toiminta on kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman mukainen ja se edistää kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa asetettuja tavoitteita. Uudelleensijoittamistuen ja siirtotuen osalta EU:n lainsäädännössä tai kansallisessa ohjelmassa ei aseteta tavoitteita, joita tuettavan hankkeen tai toiminnan tulee edistää. Tavoitteet asetetaan kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa.

Pykälän 3 momentin mukaan tuettavan hankkeen tai toiminnan tarkoituksena ei saisi olla välittömän taloudellisen edun tuottaminen tuen saajalle.

Edeltävällä ohjelmakaudella rahastojen perustamispäätöksissä on asetettu vastaavat edellytykset tuen myöntämiseksi. Edeltävällä ohjelmakaudella hankkeiden keskeiset valintaperusteet on määritelty rahastojen perustamispäätöksissä. Rahaston johtoryhmä on määrittänyt kansalliset valintaperusteet ra-

hastosta jaettavalle rahoitukselle. Valintaperusteet ovat käyneet ilmi hakuilmoituksesta. Alkaneella ohjelmakaudella valintaperusteet määriteltäisiin koko rahoitusohjelmakaudeksi kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa, jonka valtioneuvosto hyväksyy. Vastuuviranomainen asettaisi tukiehdot täyttävät hakemukset valintaperusteiden mukaiseen järjestykseen. Seurantakomitean käsittelyn jälkeen vastuuviranomainen päättäisi tuen myöntämisestä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että tuen saajalla tulee olla riittävät taloudelliset ja muut edellytykset toteuttaa hanke tai toiminta. Vaatimus luo vastuuviranomaiselle oikeuden ja velvollisuuden tarkistaa tuen hakijan taloudellista asemaa siten, että se voi varmistua siitä, että hakijalla on koko sen ajanjakson, jolle tuki hankkeelle tai toimintaan myönnetään, taloudelliset edellytykset toteuttaa hanke tai toiminta. Muilla edellytyksillä tarkoitetaan esimerkiksi hakijan hallinnollisia tai tiedollisia edellytyksiä hankkeen tai toiminnan toteuttamiseen. Lisäksi 4 momentissa säädettäisiin siitä, että tuen saajalla on oltava edellytykset vastata hankkeella aikaan saadun toiminnan jatkuvuudesta tuen myöntämisen päätyttyä, ellei se hankkeen luonteen vuoksi ole tarpeetonta. Edellytystä sovellettaisiin myös tuetun toiminnan jatkuvuuteen. Tarkoituksena on vahvistaa hankkeilla aikaansaatuja toimintoja ja tulosten ja tuetun toiminnan pidempiaikaista vaikutavuutta. Jos hanke on kertaluonteinen tai hankkeen tai toiminnan luonne on muutoin sellainen, ettei sillä ole tarkoitettukaan saatavan aikaan pysyvää hyötyä, ei jatkuvuutta edellytetäisi.

Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä tuen myöntämisen edellytyksistä. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin säännökset ohjausryhmän asettamisesta hankkeen tai toiminnan toteuttamisen seuraamiseksi. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin myös hankkeen ja toiminnan tilintarkastuksesta.

13 §. *Tuen siirtäminen toiselle tuettavan hankkeen tai toiminnan toteuttamista varten.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta siirtää tukea osaksi toiselle tuettavan hankkeen tai toiminnan toteuttamista

varten. Jos vastuuviranomainen hakemuksesta päättää, että tuen saaja voi siirtää osan tuesta toiselle, tulee tuen saajan myös tosiasiasa siirtää tuki tältä osin siirron saajalle. Velvoitteesta siirtää tuki tehtäisiin merkintä tukipäätökseen. Tuen siirtämisellä tarkoitetaan tietyn rahamääräisen osan siirtämistä tuesta. Tuen saajan velvollisuuksia tai oikeuksia ei olisi tarkoitus siirtää. Tuen siirtäminen poikkeaa tuen saajien yhteisvastuullisesti toteuttamasta hankkeesta tai toiminnasta. Tällainen yhteishanke tai toiminnan toteuttaminen ei ole mahdollinen myönnettäessä varoja sisäasioiden rahastoista. Siirtämisellä ei myöskään tarkoitettaisi julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön alaan kuuluvia tuettavan hankkeen tai toiminnan toteuttamiseksi suoritettavia tavara- tai palveluhankintoja.

Tuen myöntämisen edellytyksenä olisi, että hankkeen tai toiminnan toteuttamiseen osallistuvat tahot täyttävät tuen saajaa koskevat edellytykset. Tuesta olisi siirron jälkeenkin jätävä tuen saajan käyttöön merkittävä osa. Tukea ei siis saisi siirtää kokonaan. Tarkoituksena on vahventaa tuen saajan sitoutumista hankkeen tai toiminnan toteuttamiseen ja ehkäistä tilanteet, joissa tuen saaja ei itse osallistuisi hankkeen tai toiminnan toteuttamiseen, vaan tuen saajan pääasiallisena tehtävänä olisi toimia vain tuen välittäjänä muille organisaatioille. Siirron saajan tulisi itse osallistua hankkeesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Tätä edellytystä ei sovellettaisi, jos tukea olisi myönnetty operatiivisena tukena, uudelleensijoittamistukena tai siirtotukena. Koska operatiivinen tuki, uudelleensijoittamistuki ja siirtotuki myönnetään siten, että se kattaa hankkeen tai toiminnan hyväksyttävien kustannusten täyden määrän, ei tältä osin ole tarpeen säätää siirron saajan omaa rahoitusta koskevasta velvoitteesta.

Pykälän 2 momentin mukaan siirron edellytyksenä olisi lisäksi, että tuen siirtäminen on hankkeen tai toiminnan toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista.

Pykälän 3 momentin mukaan ennen siirron tekemistä tuen saajan on varmistettava siirron saajan kanssa laadittavien sopimuksin, että siirron saaja täyttää tuen myöntämiselle, maksamiselle ja tarkastamiselle asetetut edellytykset ja että siirron saaja noudattaa tuen

käytölle asetettuja ehtoja. Sopimuksen tulee sisältää osapuolten perustietojen lisäksi ainakin kunkin osapuolen tehtävät, vastuut ja rooli hankkeessa tai toiminnan toteuttamisessa, hankkeen tai toiminnan tulosten hyödyntäminen ja rahoituksen kulku. Sopimus olisi laadittava kaikkien siirron saajien kanssa. Jos tuki päätettäisiin periä takaisin, tuen saaja vastaisi tuen siirrosta huolimatta sen maksamisesta korkoineen takaisin vastuuviranomaiselle. Vaikka osa tuesta olisi siirretty, olisi tuen saaja edelleen vastuussa hankkeen tai toiminnan asianmukaisesta toteuttamisesta ja ehtojen noudattamisesta suhteessa vastuuviranomaiseen. Vastuuviranomaisella ja tarkastusviranomaisella olisi myös oikeus tarkastaa siirron saajan toimintaa vastaavalla tavalla kuin tuen saajan toimintaa.

Myös edeltävän rahoitusohjelmakauden rahastojen soveltamissääntöjen mukaan tuen siirtäminen toiselle on ollut mahdollista. Hankekumppanilla on tarkoitettu rahastojen soveltamissäännöissä tahoja, joka toteuttaa hanketta yhteistyössä tuen saajan kanssa toimittamalla hankkeelle rahallisia resursseja ja vastaanottamalla osan EU:n tuesta tuen saajan kautta. Edeltävän rahoitusohjelmakauden käytäntöä ei ole tarkoitus muuttaa muilta osin kuin edellä mainituista syistä rajaamalla siirrettävän tuen määrää siten, että tuen saajan käyttöön tulee jäädä merkittävä osuus tuesta ja rajaamalla tietyt, hyväksyttävät kustannukset täysimääräisesti kattavat tukimuodot siirron saajan omaa rahoitusta koskevan velvoitteen ulkopuolelle.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus valtioneuvoston asetuksella antaa tarkempia säännöksiä tuen siirtämisen edellytyksistä ja menettelystä.

14 §. Hyväksyttävät kustannukset. Pykälässä määriteltäisiin kustannusten tukikelpoisuutta ja hyväksyttävyyttä koskevat yleiset säännöt. Pykälän 1 momentin mukaan tukea voitaisiin myöntää tuettavasta hankkeesta tai toiminnasta aiheutuviin, vastuuviranomaisen hyväksymän, tuettavaa hanketta tai toimintaa koskevan talousarvion ja suunnitelman mukaisesti horisontaalasetuksen 17 artiklassa tarkoitettuihin edellytyksiin täyttäviin tukikelpoisiin kustannuksiin.

Horisontaaliasetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaan menojen tukikelpoisuus määritetään kansallisten sääntöjen perusteella, paitsi jos horisontaaliasetuksessa tai rahastokohtaisissa erityisasetuksissa on vahvistettu erityissääntöjä. Horisontaaliasetuksen 17 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan tukikelpoisten menojen on kuuluttava rahastokohtaisten erityisasetusten soveltamisalaan ja niiden tavoitteiden piiriin. Artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan menojen on oltava tarpeen hankkeeseen sisältyvien toimien toteuttamiseksi. Artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan tukikelpoisten menojen on myös oltava kohdullisia ja moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisia erityisesti taloudellisuuden ja kustannustehokkuuden osalta. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastasetuksen 17 ja 18 artiklassa tarkoitettujen määrärahojen osalta EU:n lainsäädäntöön ei sisälly niiden käyttöön liittyviä tavoitteita. Tavoitteet määriteltäisiin kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa. Tämän vuoksi 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että kustannuksiin ei sovellettaisi horisontaaliasetuksen 17 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, jos tuki myönnetään uudelleensijoittamistukena tai siirtotukena.

Tukihakemukseen olisi sisällytettävä hankkeen tai toiminnan talousarvio, johon olisi merkittävä kaikki hankkeen tai toiminnan kustannukset ja tulot. Vastuuviranomainen hyväksyy tukipäätöksessään hankkeen tai toiminnan talousarvion, jota tuen saajan on noudatettava. Vastuuviranomaisen hyväksynnällä on merkitystä arvioitaessa sitä, onko tuen saaja noudattanut tukipäätöksen ehtoja. Vaikka kustannukset ja tulot, niiden jakautuminen ja toteutusaika perustuvat hakuvaiheessa arvioon, tulee hankkeen tai toiminnan talousarvio laatia mahdollisimman täsmällisesti tuolloin käytettävissä olevaan tietoon perustuen. Talousarvion lisäksi tukihakemukseen olisi sisällytettävä tuettavaa hanketta tai toimintaa koskeva suunnitelma. Siinä tulisi mainita muun muassa hankkeen tai toiminnan tavoitteet, niiden saavuttamiseksi tarvittavat toteuttamistoimet ja odotettavissa olevat tulokset sekä arvio toteuttamisajasta ja kokonaisrahoituksesta. Suunnitelmassa tulisi myös esittää hankkeen tai toiminnan yhteys

siihen kansalliseen ohjelmaan ja kansalliseen toimeenpano-ohjelmaan, josta sitä on haettu rahoitettavaksi, hankkeen tai toiminnan vaikutukset ja tulokset sekä muut hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeelliset seikat. Suunnitelmaan olisi sisällytettävä myös tiedot siitä, miten tuettavaa toimintaa tai hankkeen tuloksena syntyvää toimintaa on tarkoitus jatkaa tuen myöntämisen päätyttyä, jollei tämä olisi toiminnan luonteen vuoksi ilmeisen tarpeellista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että hankkeen tai toiminnan talousarvion merkitysten tukikelpoisten kustannusten on oltava yhtä suuret kuin talousarvion merkityt tuettavan hankkeen tai toiminnan tulot. Horisontaaliasetuksen 17 artiklan 6 kohdan mukaan nettotulot, jotka hanke on tuottanut suoraan toteutuksensa aikana ja joita ei ole otettu huomioon tuen myöntämisaikana, on vähennettävä hankkeen tukikelpoisista menoista viimeistään tuen saajan esittämän loppumaksatuspyynnön yhteydessä. Vastuuviranomaisen on siis jo tukea myöntäessään otettava huomioon tuolloin tiedossaan olevat hankkeen tai toiminnan tulot.

Edeltävällä ohjelmakaudella hakija on toimittanut hakemuksensa yhteydessä hankkeen talousarvion ja hankesuunnitelman, jotka vastuuviranomainen on hyväksynyt tukipäätöksellä. Edellytyksenä hankkeen talousarvion hyväksymiselle on ollut, että talousarvio on tasapainossa, eli hankkeen tukikelpoiset kokonaiskustannukset ovat vastanneet hankkeen kokonaistuloja. Säännös vastaisi siten tältä osin aiempaa käytäntöä. Edeltävällä ohjelmakaudella hankkeen tuloiksi on katsottu rahoitus, joka myönnetään hankkeelle SOLID-rahastosta tai julkisista tai yksityisistä lähteistä mukaan luettuna tuen saajan oma rahoitus sekä hankkeen tuotto. Omaan rahoitukseen on kuulunut tuen hakijan ja hankkumppanin rahoitus. Tuotolla on tarkoitettu tukikelpoisuusajana hankkeelle muodostuneita tuloja myynnistä, vuokrauksesta, palveluista, maksuista tai muista vastaavista lähteistä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että tukea ei myönnetä sellaisiin kustannuksiin, jotka ovat syntyneet ennen tukipäätöksen tekemistä, jollei perustellusta syystä

muuta johdu. Tukea ei kuitenkaan myönnettäisi kustannuksiin, jotka ovat syntyneet ennen hakemuksen vireille tuloa. Tämä antaa vastuuviranomaiselle mahdollisuuden vaikuttaa tärkeäksi arvioimiensa näkökohtien huomioon ottamiseen hankkeen toteutuksessa.

Horisontaaliasetuksen 17 artiklan 3 kohdassa säädetään yleisestä, koko sisäasioiden rahastojen rahoitusohjelmakautta koskevasta kustannusten tukikelpoisuusajasta. Pääsääntön mukaan menoihin voidaan myöntää tukea rahastokohtaisten erityisasetusten mukaisesti, jos menot ovat aiheutuneet tuen saajalle 1 päivän tammikuuta 2014 ja 31 päivän joulukuuta 2022 välisenä aikana ja nimetty vastuuviranomainen on maksanut ne 1 päivän tammikuuta 2014 ja 30 päivän kesäkuuta 2023 välisenä aikana. Yksittäisen hankkeen tai toiminnan osalta kustannusten tukikelpoisuuden alkamisajankohdasta on tarkoitus säätää komission delegoidussa säädöksessä, jota valmistellaan parhaillaan. Pääsääntönä olisi, että kustannukset ovat tukikelpoisia aikaisintaan tukipäätöksen tekemisen ajankohdasta.

Hakemuksen vireille tulon sovellettaisiin lakiehdotuksen 16 §:n 6 momenttia.

Hankkeen aloittamisen valmisteluun liittyviä toimenpiteitä ei vielä pidettäisi toiminnan aloittamisena.

Edeltävällä ohjelmakaudella hankkeen kesto on määritelty tukipäätöksessä ja hankkeen kustannusten on tullut aiheutua tällä aikavälillä. Hankkeen alkamispäivä on pääsääntöisesti ollut tuen myöntämispäivää myöhäisempi. Ennen hankkeen alkamispäivää ja sen päättämispäivän jälkeen aiheutuneet kustannukset eivät pääsääntöisesti ole olleet tukikelpoisia.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus valtioneuvoston asetuksella antaa tarkempia säännöksiä kustannusten tukikelpoisuudesta ja hyväksyttävyydestä sekä siitä, milloin ennen tukipäätöksen tekemistä syntyneisiin kustannuksiin voidaan perustelusta syystä myöntää tukea.

15 §. Tuen määrä ja tukimuodot. Pykälässä säädettäisiin tuen määrästä ja tukimuodoista. Horisontaaliasetuksen 16 artiklan 3—5 kohdan mukaan EU:n talousarviosta maksettavan rahoituksen osuus hankkeen kaikista tukikelpoisista menoista on enintään 75 prosenttia.

EU:n talousarviosta maksettavan rahoituksen osuus hankkeen kaikista tukikelpoisista menoista voi eräiden rahastokohtaisissa erityisasetuksissa määriteltyjen erityistoimien tai strategisten painopisteiden kohdalla olla kuitenkin enintään 90 prosenttia. Lisäksi EU:n talousarviosta maksettavan rahoituksen osuus voidaan nostaa enintään 90 prosenttiin asianmukaisesti perustelluissa poikkeuksellisissa olosuhteissa esimerkiksi silloin, kun kansalliseen talousarvioon kohdistuvista taloudellisesta paineista johtuen hankkeita ei voitaisi muutoin toteuttaa eikä kansallisten ohjelman tavoitteita saavuttaa.

Jäsenvaltion aloitteesta annettava tekninen apu voi kuitenkin olla 100 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista. Samoin ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetuksen 10 artiklan mukaan siinä tarkoitettu operatiivinen tuki voi kattaa tukikelpoisten kustannusten täyden määrän. Lisäksi uudelleensijoittamistuki ja siirtotuki voivat kattaa tukikelpoisten kustannusten täyden määrän.

Pääsääntönä hanketoiminnassa olisi edelleen se, että hankkeet ovat EU:n osaksi rahoittamia. Operatiivinen tuki, uudelleensijoittamistuki, siirtotuki ja tekninen apu muodostaisivat tästä poikkeuksen. Tämän vuoksi pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tuki myönnetään horisontaaliasetuksen 16 ja 18 artiklassa tarkoitettuihin tavoitin osuutena osuutena tuettavan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävistä kustannuksista tosiasiallisesti syntyneisiin ja maksettuihin kustannuksiin, vakioyksikkökustannuksiin tai kiinteämääräiseen rahoitukseen perustuen taikka kertakorvauksena. Myönnettäessä tukea kertakorvauksena lasketaan tuen määrä prosentuaalisena osuutena hankkeen tai toiminnan tukipäätöksen mukaisesti toimenpiteiden kustannuksista. Myönnettäessä tukea prosentuaalisena osuutena tuettavan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävistä kustannuksista tukea voitaisiin myöntää tosiasiallisesti syntyneisiin ja maksettuihin hyväksyttäviin kustannuksiin, vakioyksikkökustannuksiin tai kiinteämääräisenä rahoituksena. Näissä tukimuodoissa tuen määrä lasketaan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävien kustannusten perusteella. Myönnettäessä tukea kiinteämääräisenä rahoituksena tiettyä pro-

sentuaalista osuutta sovelletaan yhteen tai useampaan kustannuslajiin.

Pykälän 2 momentin mukaan niissä pääsäännön mukaisissa tapauksissa, joissa prosentuaalisena osuutena myönnetty tuki ei kata hankkeen hyväksyttävien kustannusten täyttä määrää, edellytettäisiin, että hakija itse osallistuisi hankkeesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Jos tukea olisi siirretty toiselle tuettavan hankkeen toteuttamista varten lakiehdotuksen 13 §:ssä tarkoitetulla tavalla, tulisi myös siirron saajan itse osallistua hankkeen rahoitukseen. Yhteensä hankkeelle tulisi hankkia lakiehdotuksen 2 §:n 10 kohdassa tarkoitettua yhteisrahoitusta eli tuen hakijan hankkeeseen tai toimintaan osoittamaa rahoitusta, siirron saajan hankkeeseen tai toimintaan osoittamaa rahoitusta, muuta julkista tai yksityistä rahoitusta tai tuottoa vähintään joko 25 prosenttia tai 10 prosenttia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta 2 momentin pääsääntöön. Pykälän 2 momentista poiketen operatiivinen tuki, uudelleensijoittamistuki ja siirtotuki voisivat kattaa tuettavan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävät kustannukset kokonaisuudessaan.

Horizontaaliasetuksen 18 artiklan 1 kohdan mukaan tukikelpoiset menot voidaan korvata artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti korvauksina, jotka kattavat tosiasiallisesti syntyneet ja maksetut tukikelpoiset kustannukset sekä tapauksen mukaan poistot (tosiasiallisten kustannusten malli), b alakohdan mukaisesti vakioyksikkökustannuksina (vakioyksikkökustannusmalli), c alakohdan mukaisesti kertakorvauksena (kertakorvausmalli) tai d alakohdan mukaisesti kiinteämääräisenä rahoituksena, joka määritetään soveltamalla tiettyä prosentuaalista osuutta yhteen tai useampaan määritettyyn kustannuslajiin (kiinteämääräisen rahoituksen malli). Artiklan 2 kohdan mukaan kustannusmalleja voidaan yhdistää, jos kukin niistä koskee eri kustannuslajeja tai jos niitä käytetään toimen yhtenä osana oleviin eri hankkeisiin tai hankkeen peräkkäisiin vaiheisiin. Artiklan 3 kohdan mukaan yksinomaan julkisena urakka-, tavara- tai palveluhankintana toteutettavaan hankkeeseen sovelletaan ainoastaan tosiasiallisten kustannusten mallia, jollei hank-

keeseen sisältyvä hankinta rajoitu tiettyihin kustannuslajeihin. Jos hankinta rajoittuu tiettyihin kustannuslajeihin, voidaan kuitenkin soveltaa kaikkia kustannusmalleja. Artiklan 4 kohdassa säädetään niistä tavoista, joilla vakioyksikkökustannusmallin, kertakorvausmallin ja kiinteämääräisen rahoituksen mallin mukaiset määrät voidaan vahvistaa. Artiklan 6 kohdassa säädetään tavoista, joilla hankkeen toteuttamisesta aiheutuvat välilliset kustannukset voidaan laskea kiinteämääräisinä. Artiklan 7 kohdan mukaan hankkeen täytäntöönpanoon liittyvien henkilöstökustannusten määrittämiseksi sovellettava tuntitaksa voidaan laskea jakamalla viimeiset asiakirjoihin perustuvat vuotuiset bruttotyövoimakustannukset 1720 tunnilla. Artiklan 8 kohdan mukaan artiklan 4 kohdassa säädettyjen menetelmien lisäksi vakioyksikkökustannusmallin, kertakorvausmallin ja kiinteämääräisen rahoituksen mallin mukaiset määrät voidaan vahvistaa tapauskohtaisesti ottamalla pohjaksi talousarvioluonnos, jonka vastuuviranomainen on hyväksynyt etukäteen, jos EU:n talousarviosta myönnettävä rahoitus on enintään 100 000 euroa. Artiklan 9 kohdassa määritellään edellytykset, joiden mukaisesti poistokustannuksia voidaan pitää tukikelpoisina.

Vakioyksikkökustannusmallin osalta vastuuviranomainen voisi määritellä tietyille kustannuksille yksikkökustannushinnan. Esimerkiksi koulutuspäiville tai muille vastaaville kustannuksille, joiden osalta määrät ovat helposti yksilöitävissä, voitaisiin määritellä yksikkökustannushinta. Tuen hakija voisi hankkeen tai toiminnan talousarviossa esittää näitä kustannuksia korvattaviksi vastuuviranomaisen määrittämän yksikkökustannushinnan perusteella. Tuen maksatusvaiheessa mahdollinen kustannusten ylitys jäisi tuen saajan vastuulle.

Kertakorvausmallin osalta tuen hakija esittäisi hakemuksessaan hankkeen tai toiminnan toimintojen tulostavoitteet ja mahdollisimman realistisen arvion hankkeen tai toiminnan kustannuksista. Hankkeen tai toiminnan tavoitteet vahvistettaisiin tukipäätöksessä. Maksatusvaiheessa arvioitaisiin, onko hankkeessa tai toiminnassa saavutettu tukipäätöksessä asetetut tavoitteet täysimääräisesti. Täl-

laisissa tapauksessa tuen saajalle maksettaisiin tukipäätöksen mukainen tuki. Kertakorvausmallissa tukea ei maksettaisi toteutuneista kustannuksista huolimatta, jos hankkeelle tai toiminnalle asetettuja tulostavoitteita ei saavutettaisi.

Kiinteämääräisen rahoituksen mallia on sovellettu jo edeltävällä rahoitusohjelmakaudella tukikelpoisiin välillisiin kustannuksiin. Mallissa hankkeen tai toiminnan toimeenpanosta ja hallinnoinnista aiheutuvia kustannuksia voitaisiin korvata hankkeen tai toiminnan kokonaiskustannuksista laskettavan kiinteän prosentuaalisen osuuden mukaan. Tällaisia kustannuksia voisivat olla esimerkiksi kokouskulut, toimitilojen vuokrat sekä toimistokulut ja tukipalvelut, kuten talous- ja tietohallintopalvelut. Kustannusten prosentuaalinen osuus hankkeen tai toiminnan kokonaiskustannuksista määriteltäisiin tukipäätöksessä perustuen hakemuksessa esitettyihin tietoihin.

Edeltävällä ohjelmakaudella tuki on myönnetty pääsääntöisesti toteutuneiden kustannusten perusteella lukuun ottamatta mahdollisuutta myöntää tuki kiinteämääräisenä rahoituksena tukikelpoisten välillisten kustannusten osalta. Edeltävällä ohjelmakaudella rahastojen perustamispäätöksissä ja soveltamissäännöissä on edellytetty, että kiinteämääräisenä rahoituksena myönnettävää tukea lukuun ottamatta menot vastaavat tuen saajien suorittamia maksuja ja että niiden tueksi esitetään maksukuitit tai kirjanpitoasiakirjat, joilla on vastaava todistusarvo. Pääsääntöisesti menot on tullut todentaa virallisilla laskuilla ja jos tämä ei ole ollut mahdollista, menojen tueksi on tullut esittää vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat tai tositteet. Menot on tullut voida eritellä ja todentaa. Tämän vuoksi pääsääntönä edeltävällä ohjelmakaudella on ollut, että tuen saaja esittää maksukuitit kaikkien yksittäisten suorien kustannusten osalta. Tukikelpoisten välillisten kustannusten osalta maksukuitteja ei ole edellytetty eikä näitä kustannuksia ole ollut tarpeen eritellä.

Vastuuviranomainen vahvistaa tukipäätöksessä hankkeen kustannusten määrittämisessä sovellettavan menetelmän sekä tuen maksamista koskevat edellytykset horisontaaliase-

tuksen 18 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuihin tavoin.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkemmat säännökset tuen määrästä, tukimuodoista, niiden määräytymisen perusteista, käyttökohteista ja kustannusten kattamiseen käytettävästä rahoituksesta.

16 §. Tuen hakeminen. Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännökset tuen hakemisesta. Edeltävällä rahoitusohjelmakaudella tuen hakuajat on sidottu vuosittaisiin ohjelmiin. Kukakin vuosittaista ohjelmaa kohti on järjestetty vähintään yksi tukihaku. Vastuuviranomainen on tiedottanut hakumahdollisuudesta. Hakumahdollisuuden lisäksi on tiedotettu hakuajasta, hakumenettelystä ja tuen myöntämisen edellytyksistä ja ehdoista. Hakemukset on tullut laatia vakimuotoisille lomakkeille, jotta niiden vertailukelpoisuus lisääntyisi. Vastuuviranomainen on asettanut tuen hakemiselle määräajan. Vastuuviranomainen on arvioinut määräajan kuluessa saapuneiden hakemusten keskinäisen etusijajärjestyksen. Jos varoja on jäänyt jakamatta, on järjestetty uusintahaku.

Horisontaaliasetuksen 53 artiklassa säädetään jäsenvaltion ja vastuuviranomaisen tiedottamisveloitteesta. Komissio tulee antamaan tarkemmat säännökset toimivaltaisten viranomaisten tiedottamisvelvollisuudesta täytäntöönpanosäädöksellä. Vastuuviranomaisen velvollisuuteen tiedottaa mahdollisuudesta hakea tukea ja hakumenettelystä sekä antaa tietoja tuen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja ehdoista sovellettaisiin valtionavustuslain 9 §:ää.

Alkaneella rahoitusohjelmakaudella vuosittaisia ohjelmia ei enää laadittaisi, vaan ohjelmatyö perustuisi koko rahoitusohjelmakauden kattavaan kansalliseen ohjelmaan ja kansalliseen toimeenpano-ohjelmaan. Hankkeet tai toiminta olisi edelleen tarpeen asettaa etusijajärjestykseen, koska ohjelmakaudella jaettavat varat eivät riitä kaikkien asetettujen edellytyksien täyttävien hankkeiden tai asetettujen edellytyksien täyttävän toiminnan tukemiseen. Kuten edeltävälläkin ohjelmakaudella olisi pyrittävä haun järjestämistapaa valittaessa siihen, että kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman erityistavoit-

teita ja kansallisia tavoitteita parhaiten toteutavia hankkeita tai toteuttavaa toimintaa tuettaisiin. Hankkeiden tai toiminnan asettaminen etusijajärjestykseen edellyttää hakemusten vertailua ja siksi on tarpeen jaksottaa joko haku tai hakemusten käsittely. Hakemusten käsittelyn jaksottamista ei pidetty sisäasioiden rahastojen kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä tarkoituksenmukaisena, koska haut jaksottamalla voidaan sisäasioiden rahastojen osalta hakemusten käsittelyn jaksottamista paremmin varmistaa se, että tuen hakija saa päätöksen hakemukseensa ilman aiheetonta viivytystä. Vastuuviranomainen tulisi siten jaksottamaan tuen hakemisen ja asettamaan hakemiselle määräajan. Vastuuviranomainen päättäisi seurantakomiteaa kuultuaan tukihakujen ajankohdista.

Pykälän 1 momentin mukaan tukea haettaisiin vastuuviranomaiselta pääsääntöisesti sähköisesti lakiehdotuksen 27 §:ssä tarkoitetussa tietojärjestelmässä. Tuen hakeminen sisäasioiden rahastojen tietojärjestelmässä edellyttäisi vahvaa sähköistä tunnistautumista. Lisäksi pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että tuen hakemiselle voidaan asettaa haku aika. Momentissa säädettäisiin myös hakemuksen vähimmäissisällöstä. Hakemuksesta olisi käytävä ilmi hankkeen tai toiminnan yhteys kansalliseen ohjelmaan ja kansalliseen toimeenpano-ohjelmaan. Tuettavaksi ehdotetun hankkeen tai toiminnan tulisi olla jonkin kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman toimen mukainen ja muutoinkin täyttää valintaperusteet. Uudelleensijoittamistukea ja siirtotukea haettaessa tulisi hankkeen tai toiminnan olla jonkin kansallisen toimeenpano-ohjelman toimen mukainen. Tuettavaksi ehdotetun hankkeen tai toiminnan tulisi myös tällöin muutoinkin täyttää valintaperusteet. Tuen hakijasta tulisi olla sellaiset tiedot, että vastuuviranomainen voisi arvioida hakijan edellytyksiä tuen saamiselle. Lisäksi hakemuksesta tulisi käydä ilmi tiedot hakemuksen kohteena olevasta hankkeesta tai toiminnasta, haetun tuen määrästä, tuen käyttötarkoituksesta ja arviot hankkeen tai toiminnan vaikutuksista ja tuloksista sekä muista seikoista, joita vastuuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan hakemukseen olisi sisällytettävä tuettavaa hanketta tai toimintaa koskeva talousarvio ja suunnitelma. Hakemukseen olisi liitettävä myös muut tuen myöntämisen edellytysten arvioinnin kannalta välttämättömät asiakirjat ja selvitykset, kuten rahoitussitoumus, jolla hankkeelle rahoitusta myöntävä taho sitoutuu yhteisrahoitukseen. Operatiivinen tuki, uudelleensijoittamistuki ja siirtotuki voivat kattaa hankkeen hyväksyttävät kustannukset kokonaan. Tämän vuoksi haettaessa näitä tukia ei selvitystä hankkeen yhteisrahoituksesta olisi tarpeen toimittaa.

Hakija kirjautuisi vastuuviranomaisen verkkopalveluun ja syöttäisi hakemuksessa edellytetyt tiedot sähköisesti verkkopalvelussa. Hakija tallentaisi hakemuksen liitteet tietojärjestelmään sähköisessä muodossa ja tallentaisi hakemuksen tietojärjestelmään.

Jos tukea olisi tarkoitus siirtää, olisi pykälän 3 momentin mukaan tästä ilmoitettava hakemuksessa. Hakemuksessa olisi yksilöitävä ne tahot, joille tukea on tarkoitus siirtää sekä siirrettäväksi ehdotettu osuus. Lisäksi hakemukseen olisi liitettävä tiedot hankkeen tai toiminnan toteuttajien välisestä sopimusluonnoksesta tai selvityksiä siirron saajan 12 §:ssä tarkoitetuista edellytyksistä toteuttaa hanke tai toiminta.

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

Tavoitteena on, että sähköinen haku olisi ensisijainen tapa hakea tukea. Jo edeltävällä ohjelmakaudella edellytyksenä on ollut, että hakemus täytetään automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Käsin täytettyjä hakemuksia ei ole hyväksytty. Siten valtaosalla toimijoista on jo käytössään sähköisen tuen hakemisen mahdollistavat tietotekniset laitteet. Hakemus olisi pykälän 5 momentin mukaan edelleen mahdollista täyttää automaattisen tietojenkäsittelyn avulla vastuuviranomaisen hyväksymälle lomakkeelle, mutta pyrkimyksenä olisi hakijoiden ohjaaminen sähköisen asioinnin piiriin. Vastuuviranomaisen hyväksymiä lomakkeita olisi saatavissa vastuuvi-

ranomaisen verkkosivuilta. Automaattisen tietojenkäsittelyn avulla täytetty hakemus olisi allekirjoitettava ja se olisi toimitettava liitteineen vastuuviranomaiselle.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin hakemuksen vireille tulosta. Momentin mukaan hakemus tulisi vireille, kun se on tehty lakiehdotuksen 27 §:ssä tarkoitetussa tietojärjestelmässä siten, että se on vastuuviranomaisen saatavilla tai lomakkeella automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tehty hakemus on saapunut vastuuviranomaiselle.

Pykälän 7 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä tuen hakemisesta, hakuajasta, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista ja asiakirjoissa esitettävistä seikoista.

17 §. Tuen myöntäminen. Pykälässä ehdotetaan yleisiä säännöksiä tuen myöntämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan vastuuviranomainen päättäisi tuen myöntämisestä. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tukipäätökseen sisällytettävistä vähimmäistiedoista. Tukipäätöksestä olisi käytävä ilmi myönnetyn tuen määrä, tukimuoto, tuen alkamis- ja päättymispäivä, lakiehdotuksessa säädetyt tuen ehdot sekä tuen maksatuksen ja takaisinperinnän edellytykset. Lukuun ottamatta uudelleensijoittamistukea ja siirtotukea päätöksestä olisi lisäksi käytävä ilmi ne EU:n lainsäädännössä asetetut ehdot ja edellytykset, jotka olennaisesti ja välittömästi vaikuttavat tuen käyttöön ja maksamiseen. Merkittävimmät tukipäätökseen otettavat ehdot ja edellytykset seuraavat kansallisesta lainsäädännöstä. Vastuuviranomainen hyväksyisi tukipäätöksellä tuettavaa hanketta tai toimintaa koskevan talousarvion ja suunnitelman. Tuen palauttamiseen ja takaisinperintään sovellettaisiin valtioneuvoston asetuksella säädettävien säännösten 20–30 §:ää. Hakemukseen sähköisesti annettavan päätöksen tiedoksiantoon sovellettaisiin sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annettua lakia (13/2003).

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä tuen myöntämisestä. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin muun muassa siitä, miten pitkäksi aikaa tukea voidaan kerrallaan myöntää. Tukea hankkeelle tai toiminnalle voitaisiin myöntää

enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Eri-tyistoimeen tukea voitaisiin kuitenkin myöntää kerrallaan kolmeakin vuotta pidemmäksi ajaksi. Tuen päätyttyä hankkeelle tai toiminnalle voitaisiin hakea uudelleen tukea, mutta tällöin hakemusta käsiteltäisiin uutena tukihakemuksena. Kokonaisuudessaan hankkeelle tai toiminnalle voitaisiin myöntää tukea rahoitusohjelmakauden ajan. Vastuuviranomainen voisi tietyissä tapauksissa erillisestä hakemuksesta pidentää aikaa, joksi hankkeelle tai toiminnalle myönnetään tukea. Edeltävällä ohjelmakaudella on noudatettu vastaavaa menettelyä, mutta tukea on voitu myöntää enintään sen vuosittaisen ohjelman tukikelpoisuusajaksi, josta tukea on myönnetty, pääsääntöisesti enintään kolmeksi vuodeksi. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä tukipäätökseen sisällytettävistä tiedoista.

18 §. Tuen käyttö ja kirjanpito. Tuen käyttöön sovellettaisiin myös valtioneuvoston asetuksella säädettävien säännösten 13 §:ää mukaan lukien omaisuuden käyttöä tarkoitukseen, luovuttamisrajoituksiin ja käyttöaikaan liittyviä ehtoja koskevat säännökset. Tuen käytön valvontaan liittyvästä tuen saajan tiedonantovelvollisuudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella säädettävien säännösten 14 §:ssä.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan viittaus-säännöstä julkisista hankinnoista annettuun lakiin (348/2007). Tuen käyttämisestä tavaroitten ja palveluiden hankintaan sekä urakalla teettämiseen sovellettaisiin, mitä julkisista hankinnoista annetussa laissa säädetään. Tuen saajan olisi esitettävä selvitys hankinnan toteuttamisesta mainitussa laissa edellytetyllä tavalla. Tältäkin osin sovellettaisiin julkisista hankinnoista annetun lain 7 §:ää, jonka mukaan lakia ei sovelleta tiettyihin julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetussa laissa (1531/2011) tarkoitettuihin hankintoihin.

Pykälän 2 momentin mukaan tuen saajan olisi pidettävä tuettavasta hankkeesta tai toiminnasta kirjaa. Lähtökohtana olisi, että tuen saaja järjestäisi kirjanpidon osaksi kirjanpitolain (1336/1997) mukaista kirjanpitoaan. Jos tuen saajaan sovellettaisiin valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 2 lukua, järjestäisi tuen saaja kirjanpitonsa tuetun hankkeen tai toiminnan osalta tämän mukaisesti.

Kirjanpidossa tulisi noudattaa hyvää kirjanpitoa. Tuettavan hankkeen tai toiminnan kirjanpito tulisi lisäksi voida vaikeudetta tunnistaa ja erottaa muusta kirjanpidosta.

Pykälän 3 momentin mukaan jos tuen saaja ei olisi toiminnastaan kirjanpitovelvollinen, olisi tuettavaa hanketta tai toimintaa koskeva kirjanpito järjestettävä noudattaen soveltuvin osin, mitä kirjanpitolaissa säädetään.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kirjanpitoaineiston säilyttämisestä. Tuen saaja olisi velvollinen säilyttämään kaiken tuettavaan hankkeeseen tai toimintaan liittyvän kirjanpitoaineiston ja muun aineiston niin, että tuen käytön valvonta on mahdollista. Kirjanpitoaineiston ohella tuen saajan olisi säilytettävä kaikki tarpeelliset tiedot, selvitykset, asiakirjat ja tallenteet, joilla voi olla merkitystä valvottaessa tuen myöntämisen perusteiden täyttymistä, käyttöä ja tuen ehtojen noudattamista. On tarpeen säätää säilyttämiselvöityksestä, jolla taataan kustannusten todennettavuus riittävän kauan EU:n toimielinten suorittamia tarkastuksia silmällä pitäen. Hankkeeseen tai toimintaan liittyvä kirjanpitoaineisto ja muu aineisto olisi säilytettävä kymmenen vuotta tukipäätöksessä vahvistetusta tuen päättymispäivästä.

Edeltävällä ohjelmakaudella hankkeen aineistoa on tullut säilyttää kymmenen vuotta vastuuviranomaisen suorittamasta hankkeelle myönnetyn tuen viimeisen erän maksatuksesta tai vastuuviranomaisen takaisinperintäpäätöksestä.

Edeltävällä ohjelmakaudella hankkeen asiakirjoista on koottu hankkeen asiakirjakansio, jossa kaikki hankkeeseen liittyvä kirjanpitoaineisto ja muu aineisto on pääsääntöisesti säilytetty. Tuen saaja on säilyttänyt myös kaiken siirron saajan hankkeeseen liittyvän kirjanpitoaineiston ja muun aineiston joko alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Hankkeen asiakirjakansio on kokonaisuus, johon sisällytetyn aineiston avulla hanke voidaan tarkastaa kokonaisuudessaan. Edeltävällä ohjelmakaudella tuen saaja on ilmoittanut hanketta koskevassa lopettamisilmoituksessa, missä ja millä tavoin hankkeen asiakirjakansiota tullaan säilyttämään vaadittu säilytysaika. Näiltä osin edeltävän ohjelmakauden käytäntöä ei ole tarkoitus muuttaa. Edeltävällä

ohjelmakaudella aineisto on tullut säilyttää paperiasiakirjoina. Alkaneella kaudella tuen saaja voisi säilyttää aineistoa myös sähköisessä muodossa edellyttäen, että aineisto säilytetään siten, että tuen käytön valvonta on mahdollista.

Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä tuen käytöstä, kirjanpidon järjestämisestä ja asiakirjojen säilyttämisestä. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin muun muassa tuen käytöstä julkisista hankinnoista annetun lain mukaisen kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa.

19 §. Maksatuksen hakeminen. Pykälässä säädettäisiin siitä, miten maksatushakemus tehdään. Tuen maksatusta haettaisiin vastuuviranomaiselta. Pääsääntöisesti maksatusta tulisi hakea sähköisesti sisäasioiden rahastojen tietojärjestelmässä. Maksatushakemuksen teko edellyttäisi vahvaa sähköistä tunnistautumista. Hakemus täytettäisiin käyttäen tietojärjestelmän verkkopalvelua. Hakija tallentaisi hakemuksen liitteet tietojärjestelmään sähköisessä muodossa ja tallentaisi hakemuksen tietojärjestelmään. Maksatushakemuksen voisi kuitenkin edelleen laatia myös automaattisen tietojenkäsittelyn avulla vastuuviranomaisen hyväksymälle lomakkeelle. Maksatushakemus olisi tällöin allekirjoitettava ja toimitettava liitteineen vastuuviranomaiselle. Hyväksytyt lomakkeita olisi saatavana vastuuviranomaisen verkkosivuilta.

Hakemukseen olisi liitettävä tuen maksatuksen edellytysten arvioinnin kannalta välttämättömät asiakirjat ja selvitykset. Se, mitä asiakirjoja maksatushakemukseen edellytetäisiin liitettäväksi, riippuisi hankkeen tai toiminnan etenemisen vaiheesta. Tuen saajan olisi hankkeen tai toiminnan edetessä toimitettava vastuuviranomaiselle maksatushakemuksen yhteydessä tuettavan hankkeen tai toiminnan edistymistä ja vaikuttavuutta koskevat selvitykset. Toimitettaviin selvityksiin olisi sisällytettävä tiedot hankkeen tai toiminnan etenemisestä ja tavoitteiden saavuttamisesta, jotta vastuuviranomainen voisi arvioida, onko tuen ehtoja noudatettu. Tuen saajan olisi maksatushakemuksen yhteydessä toimitettava vastuuviranomaiselle selvitys

hankkeen tai toiminnan menoista ja tuloista. Maksatuksen hakemiseen sovellettaisiin myös valtionavustuslain 12 §:n 4 momenttia, jossa säädetään valtionavustuksen saajan velvollisuudesta antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

Pykälän 2 momentin mukaan maksatuksen hakemiselle voitaisiin asettaa määräaika. Määräaika laskettaisiin tukipäätöksessä määrittelystä tuen alkamispäivästä. Jos tuki maksettaisiin yhtä useammassa erässä, voitaisiin viimeisen maksatushakemuksen määräaika laskea tuen päättymispäivästä. Horisontaaliasetuksen 50 artiklassa säädetään kansallisiin ohjelmiin sovellettavasta vapauttamismenettelystä siinä tapauksessa, että jäsenvaltio ei ole saanut ennakkomaksua tai toimittanut komissiolle maksupyyntöä EU:n talousarviositoumuksen tekemistä seuraavan toisen vuoden loppuun mennessä. Tämän vuoksi tuen hakeminen on järjestettävä kansallisesti siten, että tuettavan hankkeen tai toiminnan toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia koskevat maksatushakemukset toimitetaan vastuuviranomaiselle kohtuullisessa ajassa tukipäätöksen tekemisestä ja toisaalta tuen päättymispäivästä.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä maksatuksen hakemisesta, määräajasta, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista ja asiakirjoissa esitettävistä seikoista.

20 §. Tuen maksatus. Pykälän 1 momentin mukaan vastuuviranomainen päättäisi tuen maksatuksesta. Tuen maksatuksen edellytyksenä olisi, että tuen saaja on noudattanut tuen ehtoja. Tuen ehdot käyvät ilmi ehdotetun lain hankkeen tai toiminnan tukikelpoisuutta ja maksamisen edellytyksiä koskevista säännöksistä sekä tuen myöntämistä koskevaan päätökseen otetuista ehdoista. Lisäksi sovelletaan varainhoitoasetuksen, tuen myöntämisen perusteena olevan rahastokohtaisen erityisasetuksen, horisontaaliasetuksen, niiden nojalla annettujen säädösten sekä valtionavustuslain tukikelpoisuutta ja maksatuksen edellytyksiä koskevia säännöksiä. Uudelleensijoittamistukeen ja siirtotukeen sovelletaan

ehdotetun lain säännösten ja tukipäätöksen ehtojen ohella valtionavustuslain säännöksiä.

EU:n toimielimet voivat tehdä rahoitusohjelmakautteen kohdistuvia tarkastuksia Suomessa vielä useita vuosia sen jälkeen, kun yksittäisessä ohjelmakauden hankkeessa tai tuetussa toiminnassa on maksettu tuen viimeinen erä. Tarkastusten johdosta saatetaan joutua valtionavustuslain nojalla perimään takaisin maksettuja tukia pitkänkin ajan kuluu siinä, kun vastuuviranomaisen tuen viimeisen erän maksamista koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tukea maksettaisiin erissä. Pääsääntöisesti tukea hankkeelle tai toimintaan maksettaisiin vähintään kerran vuodessa. Tuen viimeinen erä eli niin sanottu loppumaksatus suoritettaisiin tuen saajalle tuen päättymispäivän jälkeen. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lisäksi siitä, että tukea voidaan maksaa ennakoon, jos tämä on tuen saajan aseman ja tuettavan hankkeen tai toiminnan toteutuksen kannalta perusteltua. Pääsääntönä olisi tuen maksaminen takautuvasti. Vastuuviranomainen voisi poikkeuksellisesti myöntää hankkeelle tai toiminnalle ennakkoa, jos tuen saajan asema ja hankkeen tai toiminnan toteutus tätä edellyttäisivät.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä maksatuksen edellytyksistä, maksatuksessa noudatettavasta menettelystä ja ennakkoa koskevasta menettelystä.

21 §. Maksettavan tuen määrä. Pykälässä määriteltäisiin tuen saajalle maksettavan tuen kokonaismäärä. Pykälän 1 momentin mukaan maksettavan tuen määrä olisi pienin seuraavista: 1) tukipäätökseen merkitty tuen enimmäiseuromäärä, 2) määrä, joka saadaan kertomalla hyväksyttävät kustannukset tukipäätökseen merkityllä tuen prosentuaalisella osuudella tai 3) määrä, joka saadaan vähentämällä hyväksyttävistä kustannuksista muu julkinen tai yksityinen rahoitus ja tuotto. Horisontaaliasetuksen 16 artiklan 2 kohdan mukaan kansallisista ohjelmista tuettujen toimien on oltava voittoa tavoittelemattomia. Tuotto, jota ei ole otettu huomioon tukea myönnettäessä tai muu julkinen tai yksityi-

nen rahoitus, joka ylittää hanketta tai toimintaa koskevassa talousarviossa ilmoitetun, vähentäisi maksettavaa tukea.

Myös edeltävällä ohjelmakaudella rahastojen soveltamissäännöissä on edellytetty, että tuen saajalle maksettava loppumaksu on alhaisin tukipäätöksessä mainitusta tuen enimmäiseuromäärästä, määrästä, joka saadaan kertomalla hyväksyttävät kustannukset tuen prosentuaalisella osuudella tai määrästä, joka saadaan vähentämällä hyväksyttävistä kustannuksista kolmansien osapuolten rahoitus ja hankkeen tuotto.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentista poiketen kertakorvauksena myönnettynä tukena maksettaisiin tukipäätökseen merkitty tuen enimmäiseuromäärä.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä siitä, mitä pidetään maksettavan tuen määrään vaikuttavana muuna julkisena tai yksityisenä rahoituksena ja tuottona.

5 luku Valvontamenettely

Edeltävällä ohjelmakaudella toimivaltaisia viranomaisia ovat olleet vastuuviranomainen, tarkastusviranomainen ja todentamisviranomainen. Alkaneella ohjelmakaudella horisontaalasetuksen 25 artiklan mukaan toimivaltaisia viranomaisia ovat vastuuviranomainen ja tarkastusviranomainen. Viranomaisten tehtäviä selkeytetään. Edeltävään ohjelmakauteen verrattuna järjestelmässä säilytetään useimmat toiminnot, mukaan lukien hallinnolliset ja paikan päällä tehtävät hankkeiden varmennukset, hallinnointi- ja valvontajärjestelmän tarkastukset sekä hankkeiden tarkastukset. Toimista vastuullista tahoa muutetaan kuitenkin siten, että paikan päällä tehtävät tarkastukset ovat vastuuviranomaisen vastuulla olennaisena osana vuotuisen tilintarkastuksen ja sen hyväksymisen valmistelua. Lisäksi vastuuviranomainen nimetään kansallisesti ministeriötason viranomaisen virallisella päätöksellä. Todentamisviranomaistehtävän lakkauttamisella pyritään vähentämään hallinnollista rasitusta ja selvittämään toimivaltaiten viranomaisten välistä vastuunjakoa. Todentamisviranomaistehtävät

sulautetaan osittain vastuuviranomaistehtäviin. Tarkastusviranomaisen tarkastuksissa suoritettaisiin uudelleen otos vastuuviranomaisen suorittamista hallinnollisista ja paikan päällä tehdyistä tarkastuksista. Kuten edeltävälläkin ohjelmakaudella, EU:n varoista kokonaan tai osaksi myönnettyä tukea koskeva tarkastusoikeus on myös EU:n toimielimillä siten kuin asiasta EU:n lainsäädännössä säädetään.

22 §. Vastuuviranomaisen tarkastusoikeus. Horisontaalasetuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaan vastuuviranomaisella on yksinomainen vastuu kansallisen ohjelman moitteettomasta hallinnoinnista ja valvonnasta. Horisontaalasetuksen 27 artiklan mukaan vastuuviranomainen suorittaa järjestelmällistä hallinnollista valvontaa ja täydentää sitä paikan päällä tehtävillä tarkastuksilla, jotka koskevat tuen saajien esittämiin loppumaksupyyntöihin liittyviä ja vuotuisissa tilityksissä ilmoitettuja menoja. Tarvittaessa vastuuviranomainen voi tehdä ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia. Vastuuviranomainen tekee tarkastuksia, jotta se saisi riittävän varmuuden menojen oikeellisuudesta. Paikan päällä tehtävien tarkastusten osalta vastuuviranomainen tekee kaikista tuen saajista tarkastusotoksen, johon sisältyy tarvittaessa satunnaisotannalla valittu osa ja riskiotannalla valittu osa. Vastuuviranomainen laatii tarkastuskertomuksen kustakin paikan päällä tehtävästä tarkastuksesta. Jos havaitut ongelmat ovat luonteeltaan selvästi itse järjestelmään liittyviä ja voivat siksi aiheuttaa muita hankkeita koskevan riskin, vastuuviranomaisen on varmistettava, että tällaisten ongelmien laajuuden määrittämiseksi suoritetaan lisätutkimuksia, myös ylimääräisiä tarkastuksia. Vastuuviranomaisen on toteutettava tarvittavat ennalta ehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet ja ilmoitettava niistä komissiolle. Vastuuviranomaisen suorittamista tarkastuksista tullaan säätämään tarkemmin horisontaalasetuksen nojalla annettavassa komission täytäntöönpanosäädöksessä, jonka käsittely EU:ssa on kesken.

Vastuuviranomaisen yhtenä keskeisenä tehtävänä on myöntää ja maksaa tukea. Vastuuviranomainen on myös vastuussa tuen myöntämisen ja maksamisen yleisestä valvonnasta.

Vastuu tarkoittaa huolehtimista siitä, että tuki käytetään tukipäätökseen sisällytettyjen tuen ehtojen mukaisesti. Vastuuviranomaisen on tuen maksatusvaiheessa varmistettava, että maksatus suoritetaan tukipäätöksen ehtojen mukaisesti. Tätä silmällä pitäen vastuuviranomainen saa tuen saajalta maksatushakemuksen yhteydessä tuen maksamista varten tarvittavat selvitykset. Tuen maksamisen edellytysten valvonta perustuu pääsääntöisesti saatuun selvitykseen.

Vastuuviranomaistehtävän suorittaminen edellyttää, että vastuuviranomaisella on mahdollisuus suorittaa paikan päällä tehtäviä tarkastuksia. Vastuuviranomaisen tulisi paikan päällä tehtävien tarkastusten avulla tehdä havaintoja myös koko järjestelmän toiminnasta. Lisäksi moitteettoman varainhoidon periaatteen noudattaminen edellyttää, että vastuuviranomainen voi toteuttaa tarkastuksia järjestelmän toiminnan varmistamiseksi.

Tämän vuoksi pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vastuuviranomaisen oikeudesta tehdä tuen saajiin kohdistuvia tarkastuksia. Tarkastusten tarkoituksena on valvoa, että tuen saaja noudattaa tuen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön liittyviä edellytyksiä ja ehtoja. Jos tukea on siirretty muulle taholle, olisi vastuuviranomaisella oikeus tarkastaa, että se noudattaa tuen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön liittyviä edellytyksiä ja ehtoja tekemällä kyseisen tahon taloutta ja toimintaa koskevia tarkastuksia.

Alkaneella ohjelmakaudella vastuuviranomainen laatii tarkastusstrategian. Strategia on riskiperusteinen ja tarkastusten otanta määritellään strategiassa. Vastuuviranomainen laatii tarkastusstrategiaa täydentävän tarkastussuunnitelman, jossa määritellään tarkemmin tarkastusten käytännön toteutus. Tarkastuksista laaditaan tarkastuskertomus, johon tarkastuksella tehdyt havainnot kootaan. Alkaneella ohjelmakaudella hankkeen tai toiminnan tukimuoto tulee vaikuttamaan myös tarkastusten suorittamiseen. Kertakorvauksena myönnettyihin tukiin liittyvissä tarkastuksissa tullaan painottamaan toiminnan tarkastamista. Edeltävällä ohjelmakaudella toteutuneisiin kustannuksiin perustuen myönnettyjä tukia koskevassa tarkastuksessa

pääpaino on ollut kustannusten tarkastamisessa.

Pykälän 2 momentin mukaan vastuuviranomainen voisi valtuuttaa toisen viranomaisen, jolla olisi ehdotetussa laissa tarkoitettujen tarkastusten tekemiseen tarvittava asiantuntemus, tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitettua tarkastuksen puolestaan. Tilintarkastajan tulisi olla tilintarkastuslaissa (459/2007) tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa (467/1999) tarkoitettu tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastusyhteisön tulisi nimetä tilintarkastuksesta päävastuullinen tilintarkastaja.

Kyseessä on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle. Tämän vuoksi 3 momenttiin otettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvauslakia koskevat viittaussäännökset. Tilintarkastajaan sovellettaisiin tämän toimiessa 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 momentin mukaan tarkastuksen asianmukaista suorittamista varten viranomaisella tai tilintarkastajalla olisi oikeus päästä tuettavan hankkeen tai toiminnan ja tuen käytön kannalta merkityksellisiin rakennuksiin, toimitiloihin tai paikkoihin ja tarkastaa näitä sekä tuen saajan olosuhteita, tietojärjestelmiä ja asiakirjoja valvontatehtävän edellyttämässä laajuudessa. Tarkastusta ei kuitenkaan saisi suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Tarkastusta suorittavalla olisi oikeus ottaa asiakirjat ja muu tuen käyttöön liittyvä aineisto haltuunsa, jos tarkastuksen asianmukainen suorittaminen tätä edellyttäisi. Tarkastuksessa olisi lisäksi noudatettava, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

Pykälän 5 momentin mukaan vastuuviranomaisella ja vastuuviranomaisen päätöksellään valtuuttamalla toisella viranomaisella olisi oikeus saada poliisi-, tulli- ja ulosottovi-

ranomaisilta niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa korvauksetta virka-apua tarkastuksen suorittamisessa.

23 §. *Tarkastusviranomaisen tarkastusoikeus.* Horisontaaliasetuksen 29 artiklan 1 kohdan mukaan tarkastusviranomaisen tehtäviin kuuluu varmistaa, että tehdään tarkastuksia, jotka koskevat hallinnointi- ja valvontajärjestelmää sekä menoista poimittua asianmukaista otosta ja tilinpäätöstä. On mahdollista, että edellä mainitut tarkastukset suorittaa joku muu elin kuin tarkastusviranomaisen. Tällöin tarkastusviranomaisen on horisontaaliasetuksen 29 artiklan 2 kohdan mukaan huolehdittava siitä, että tällaisella elimellä on tarvittava erityisasiantuntemus ja toiminnallinen riippumattomuus. Horisontaaliasetuksen 29 artiklan 3 kohdan mukaan tarkastusviranomaisen on varmistettava, että tarkastustyössä noudatetaan kansainvälisesti hyväksytyjä tarkastusnormeja. Komissio tulee antamaan tarkastusten suorittamisen tavasta täytäntöönpanosäädöksen. Täytäntöönpanosäädökseen sisällytettäneen myös tarkastusviranomaisen oikeus tarvittaessa suorittaa uudelleen tiettyjä vastuuviranomaisen suorittamia, tuen saajaan kohdistuneita hallinnollisia tai paikan päällä tehtyjä tarkastuksia. Tarkastusviranomaisen tehtävien hoitamiseksi onkin välttämätöntä, että tarkastusviranomaisella on riittävän laaja oikeus suorittaa tarkastuksia.

Tarkastusviranomaisen tehtävänä on tarkastuksilla varmistaa, että kansallisen ohjelman hallinnointi- ja valvontajärjestelmä toimii tehokkaasti ja moitteettomasti. Tarkastukset ovat luonteeltaan järjestelmätarkastuksia ja tilinpäätösten tarkastuksia, mukaan lukien mahdolliset vastuuviranomaisen tekemien tarkastusten uudelleen suorittamiset. Tarkastusoikeuden tulee kohdistua kokonaisuudessaan sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien hallinnointi- ja valvontajärjestelmään. Tarkastusviranomaisen tulee voida tarkastustoiminnassaan kartoittaa järjestelmävirheen mahdollisuus. Silloin, kun tarkastusviranomaisen on tarpeen tarkastaa yksittäinen tuettava hanke tai yksittäistä tuettavaa toimintaa, koskisi tarkastusoikeus hanketta tai toimintaa ja sen rahoitusta kokonaisuudessaan. Jos tukea on siirretty muulle taholle,

kohdistuisi tämä tarkastusviranomaisen tarkastusoikeus myös siirron saajaan.

Pykälän 2 momentin mukaan tarkastusviranomaisen voisi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen, jolla olisi ehdotetussa laissa tarkoitettujen tarkastusten tekemiseen tarvittava asiantuntemus, tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitettua tarkastusta.

Pykälän 3 momentin mukaan tilintarkastajaan, tarkastuksen suorittamiseen ja virka-apuun sovellettaisiin, mitä lakiehdotuksen 22 §:n 2—5 momentissa säädetään.

24 §. *Yhteistä erityistoimea koskevat tarkastukset muissa valtioissa.* Vastuuviranomaisen myöntäessä tukea yhteiseen erityistoimeen, toimii Suomi toimintaa ohjaavana valtiona. Vastuuviranomaisen tuen myöntämistä koskevassa päätöksessä tuen saajana on päätoteuttaja. Vastuuviranomaisella olisi oikeus lakiehdotuksen 22 §:n mukaisesti tarkastaa myös siirron saajan taloutta ja toimintaa. Muilta osin vastuuviranomaisen ja siirron saajan välillä ei olisi julkisoikeudellista oikeussuhdetta. Näin ollen vastuuviranomaisella 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 vastuuviranomaisen tai muiden tällaista tehtävää hoitavien tahojen kanssa. Kunkin tarkastusta suorittavan vastuuviranomaisen tai muun tällaista tehtävää hoitavan tahon suorittamaan tarkastukseen sovellettaisiin kyseisen valtion lainsäädäntöä.

Pykälän 1 momentin mukaan Suomen toimiessa yhteisessä erityistoimessa toimintaa ohjaavana valtiona vastuuviranomaisen olisi huolehdittava siitä, että osallistuvan valtion vastuuviranomainen, tällaista tehtävää hoitava muu taho tai riippumaton tilintarkastaja suorittaisi osatoteuttajaan kohdistuvan, lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentissa tarkoitettua tarkastusta kyseisessä valtiossa. Tällöin joko valtion vastuuviranomainen, tällaista tehtävää hoitava muu taho tai riippumaton tilintarkastaja suorittaisi niin sanotun ensimmäisen tason tarkastuksen osallistuvassa val-

tiossa. Ensimmäisen tason tarkastuksella varmennetaan päätoteuttajan vastuuviranomaiselle ilmoittamien yhteisen erityistoimen kustannusten tukikelpoisuus. Tarkastus suoritettaisiin vain Suomessa, jos päätoteuttaja vastaisi kaikista erityistoimen toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista itse. Tällöin tarkastukseen sovellettaisiin lakiehdotuksen 22 §:ää. Jos kustannuksia aiheutuisi myös osatoteuttajille, suoritettaisiin tarkastus myös näissä osatoteuttajien sijaintivaltioissa. Tavoitteena olisi, että ensisijaisesti vastuuviranomainen tai vastuuviranomaistehtäviä hoitava muu taho suorittaisi tarkastuksen osallistuvassa valtiossa. Suomen vastuuviranomainen voisi tarvittaessa nimetä riippumattoman tilintarkastajan toteuttamaan tarkastuksen. Jos tarkastuksen osatoteuttajan sijaintivaltiossa toteutaisi riippumaton tilintarkastaja, voisi yhteisissä erityistoimissa olla tarpeen nimetä tarkastusta varten useita tilintarkastajia tai vaihtoehtoisesti kaikkien yhteisen erityistoimen täytäntöönpanoon osallistuvien osatoteuttajien sijaintivaltioissa auktorisoitu tilin-tarkastusyhteisö.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niin sanotun toisen tason tarkastusten suorittamisesta muissa valtioissa. Tällaisilla tarkastuksilla varmennetaan, että hallinnointi- ja valvontajärjestelmä toimii tehokkaasti. Tarkastusviranomaisen valvontatehtävä kohdistuu Suomen vastuuviranomaisen toimintaan. Tarkastusviranomaiselle ehdotetaan lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentissa oikeutta tarkastaa myös yksittäisiä siirron saajia silloin, kun tarkastus liittyy vastuuviranomaisen toiminnan valvontaan. Jotta tarkastusviranomainen voisi toteuttaa valvontatehtävänsä myös yhteisten erityistoimien osalta, ehdotetaan, että Suomen toimiessa yhteisessä erityistoimessa toimintaa ohjaavana valtiona tarkastusviranomainen voisi päätöksellään valtuuttaa osallistuvan valtion tarkastusviranomaisen, tällaista tehtävää hoitavan muun tahon tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan osatoteuttajaan kohdistuvan, lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentissa tarkoitetun tarkastuksen osallistuvassa 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 vastuuviranomaisen tai tarkastusviranomaisen kanssa tekemässään sopimuksessa sitoutua noudattamaan kansainvälisen tilintarkastajaliiton vaatimuksia ja eettisiä ohjeita.

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

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

25 §. Yhteisen erityistoimen osatoteuttajan tarkastus. Suomen kansalliseen ohjelmaan voidaan kirjata, että Suomi osallistuu yhteisen erityistoimen toteuttamiseen. Yhteisestä erityistoimesta kirjataan kansalliseen ohjelmaan toteutettava erityistoimi, Suomen yhteistä erityistoimea koskevat tehtävät ja Suomen osuus yhteisen erityistoimen toteuttamiseen osoitettavasta määrärahasta. Käytännössä yhteiseen erityistoimeen osoitettava määräraha maksetaan toimintaa ohjaavalle jäsenvaltiolle. Toimintaa ohjaava valtio voi esittää vastuuviranomaiselle pyynnön tarkastaa Suomessa sijaitseva osatoteuttaja, jotta osatoteuttajalle aiheutuneiden kustannusten tukikelpoisuus voitaisiin varmentaa. Tämän vuoksi Suomen toimiessa yhteisessä erityistoimessa osallistuvana valtiona voisi vastuuviranomainen toimintaa ohjaavan valtion kirjallisesta pyynnöstä suorittaa Suomen kansalliseen ohjelmaan kirjatun yhteisen erityistoimen osatoteuttajaan kohdistuvan tarkastuksen. Tarkastukseen sovellettaisiin lakiehdotuksen 22 §:ää.

6 luku Erinäiset säännökset

26 §. Tietojen saanti ja luovuttaminen. Pykälässä säädettäisiin vastuuviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tietojensaantioikeudesta ja oikeudesta luovuttaa tietoja. Yleissäännös viranomaisen oikeudesta antaa tietoja toiselle viranomaiselle salassapitosäännösten estämättä sisältyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 29 §:ään, jonka 1 momentin mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tietojen saantioikeudesta. Vastuuviranomaisella ja tarkastusviranomaisella olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta toiselta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta tuen hakijaa tai saajaa, tämän taloudellista asemaa ja liike- tai ammattitoimintaa, julkisista varoista myönnettyä rahoitusta tai muuta tuen kannalta merkittävää olosuhdetta koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä vastuuviranomaiselle ja tarkastusviranomaiselle niiden tehtävien hoitamiseksi. Vastuuviranomainen vastaa ohjelman täytäntöönpanosta sekä EU:n toimielimiin nähden että tuen myöntävän viranomaisen roolissa.

Tarkastusviranomainen vastaa hallinnointija valvontajärjestelmän tarkastuksista ja sille asetettaneen velvollisuus suorittaa uudelleen tiettyjä vastuuviranomaisen suorittamia, tuen saajaan kohdistuneita hallinnollisia tai paikan päällä tehtyjä tarkastuksia. Tuen hakemiseen liittyy mahdollinen väärinkäytösten riski. Tuen hakija on velvollinen hakemuksessaan antamaan oikeat ja riittävät tiedot tuen myöntämiseksi ja maksamiseksi, mutta tukea myöntävillä ja valvovilla viranomaisilla tulee olla riittävän laajat oikeudet varmistaa annettujen tietojen oikeellisuus sekä muutoinkin tarkastaa tuen myöntämisen tai valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja. Tietojensaantioikeus olisi rajattu tietoihin, jotka ovat vastuuviranomaiselle tai tarkastusviranomaiselle sen tehtävien hoitamiseksi välttämättömiä. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi tuen myöntämisen edellytysten tutkimiseksi välttämätön tuen saajan taloudellista tilannetta,

tuen saajaan liittyviä tarkastushavaintoja tai samaan toimenpiteeseen saatua rahoitusta koskeva selvitys. Momentissa tarkoitettu viranomainen voisi olla esimerkiksi veroviranomainen.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta luovuttaa tietoja. Vastuuviranomaisella ja tarkastusviranomaisella olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa toiselle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle taikka EU:n toimielimelle sellaisia ehdotetussa laissa säädettyä tehtävää hoidettaessa saatuja, tuen saajaa koskevia tietoja, jotka ovat tarpeen viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle tai toimielimelle säädetyn tarkastustehtävän hoitamiseksi tai sen valvomiseksi, että EU:n lainsäädäntöä on noudatettu. Tietojen luovuttaminen tulisi siten kysymykseen yksinomaan, jos tieto olisi tarpeen viranomaiselle tai toimielimelle säädetyn tarkastustehtävän suorittamiseksi. Tieto voitaisiin luovuttaa myös sen valvomiseksi, että EU:n lainsäädäntöä on noudatettu. Kaikkea EU:n toimielinten suorittamaa valvontaa ei toteuteta tarkastuksina, vaan vastuuviranomaiselta tai tarkastusviranomaiselta voidaan edellyttää yksittäistapauksia koskevia selvityksiä tai tietoja kansallisten viranomaisten suorittamista tarkastuksista.

Pykälän 3 momentin mukaan pykälän 1 ja 2 momentin perusteella saatuja tietoja ei saisi käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty. Rajoitus koskisi sekä vastuuviranomaisen että tarkastusviranomaisen tietojensaantioikeutta että toiselle viranomaiselle luovutettuja tietoja.

27 §. Sisäasioiden rahastojen tietojärjestelmä. Pykälässä säädettäisiin sisäasioiden rahastojen tietojärjestelmästä ja järjestelmään tallettavista tiedoista. Tietojärjestelmä perustettaisiin kansallisen ohjelman ja sen perusteella myönnettävän tuen hallinnointia varten. Myös varsinainen asian käsittely toteutettaisiin tietojärjestelmän avulla. Alka-neella ohjelmakaudella komission ja jäsenvaltioiden välisessä tiedonsiirrossa on tarkoitus siirtyä kokonaan sähköiseen tiedonsiirtoon, joka toteutetaan komission käyttöön ottamaa sähköistä tiedonvaihtojärjestelmää käyttämällä. Esimerkiksi maksupyynnöt ja menoilmoitukset toimitettaisiin komissiolle

sähköisesti. Komission sähköinen tiedonvaihtojärjestelmä on sisäasioiden rahastojen tietojärjestelmästä erillinen järjestelmä. Horisontaaliasetuksen 21 artiklassa säädetään jäsenvaltion velvollisuudesta perustaa tietojärjestelmä kansallisen ohjelmansa toteutusta varten.

Pykälän 1 momentin mukaan sisäasioiden rahastojen tietojärjestelmää pidettäisiin EU:n lainsäädännössä ja ehdotetussa laissa säädettyjen kansallista ohjelmaa ja kansallista toimeenpano-ohjelmaa koskevien tehtävien hoitamista varten. Tietojärjestelmää ylläpidettäisiin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Sisäministeriö olisi tietojärjestelmän rekisterinpitäjä.

Tietojärjestelmä olisi osa sisäministeriön asiainhallintajärjestelmää. Sisäministeriö vastaisi siitä, että tietojärjestelmä täyttää sille EU:n lainsäädännössä ja ehdotetussa laissa säädetyt edellytykset.

Pykälän 2 momentin mukaan tietojärjestelmään voitaisiin merkitä sen käyttötarkoituksen kannalta tarpeelliset tiedot kansallisesta toimeenpano-ohjelmasta, tuen hakijasta, tuettavasta hankkeesta tai toiminnasta, tukipäätöksestä, tuen maksatuksesta, suoritetuista tarkastuksista ja takaisinperinnästä. Lisäksi tietojärjestelmään merkittäisiin EU:n lainsäädännössä edellytetyt kansallista ohjelmaa, sen hallinnointia ja valvontaa koskevat tiedot.

Tietojärjestelmään otettaisiin tietoja myös luonnollisista henkilöistä. Tältä osin kyse olisi henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettusta henkilötietojen käsittelystä. Pykälän 3 momentin mukaan tietojärjestelmään sisältyvät henkilötietolaissa tarkoitettut henkilötiedot olisi poistettava viimeistään viiden vuoden kuluttua siitä, kun Euroopan komissio on suorittanut kansallisen ohjelman viimeisen Euroopan unionin rahoitusosuuden maksun. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan muutoin, mitä henkilötietolaissa säädetään.

Vastuuviranomainen huolehtisi tietojärjestelmään talletettujen tuen saajia, tuettavia hankkeita ja tuettavaa toimintaa sekä tuen määrää koskevien tietojen julkisuuteen saattamisesta EU:n lainsäädännössä edellytetyin tavoin. Käytännössä nämä tiedot koskisivat tuen saajan nimeä, tuettavan toimenpiteen

luonnehdintaa ja tuen määrää. Edeltävällä ohjelmakaudella vastuuviranomainen on varmistanut, että kansallista monivuotista ohjelmaa ja vuosittaista ohjelmaa koskevista keskeisistä seikoista on tiedotettu laajalti antaen yksityiskohtaiset tiedot EU:n rahoitusosuuksista. Yleisölle suunnatussa tiedotuksessa vastuuviranomainen on järjestänyt vuosittain vähintään yhden tiedotuskampanjan ja julkaissut ainakin verkkosivuillaan tuen saajia koskevan luettelon, hankkeiden nimet ja hankkeisiin myönnetyn julkisen ja Euroopan yhteisön rahoituksen määrän. Komissio tulee antamaan tarkemmat säännökset julkaistavista tiedoista täytäntöönpanosäädöksellä.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä tietojärjestelmään tallettavista muista tiedoista kuin henkilö- tiedoista.

28 §. Tekninen apu. Tekninen apu on osa kansallisten ohjelmien kokonaisrahoitusta. Horisontaaliasetuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaan rahastokohtaisten erityisasetusten nojalla voidaan jäsenvaltion kunkin kansallisen ohjelman osalta esittämästä aloitteesta tukea toimia, jotka koskevat valmistelua, hallinnointia, seurantaa, arviointia, tiedotusta ja viestintää, verkostoitumista, valvontaa ja tarkastuksia sekä toimenpiteitä, joilla vahvistetaan hallinnollisia valmiuksia horisontaaliasetuksen ja rahastokohtaisten erityisasetusten täytäntöönpanemiseksi. Horisontaaliasetuksen 20 artiklan 5 kohdan mukaan kun useammalla kuin yhdellä kansallisella ohjelmalla on yksi tai useampi yhteinen toimivaltainen viranomainen, voidaan kullekin kyseessä olevalle ohjelmalle myönnettävät avun määrärahat yhdistää joko kokonaan tai osittain. Horisontaaliasetuksen 20 artiklan 2 ja 3 kohdassa luetellaan yksityiskohtaisesti toimenpiteet, joihin teknistä apua voidaan käyttää.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että teknistä apua voitaisiin käyttää horisontaaliasetuksen 20 artiklassa säädetyin tavoin artiklassa tarkoitettuun toimintaan. Tekninen apu voisi kattaa toiminnan hyväksyttävät kustannukset kokonaisuudessaan.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa voitai-

siin kohdentaa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 17 ja 18 artiklassa tarkoitetuista määrärahoista enintään sanotun asetuksen 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu prosentuaalinen osuus käytettäväksi teknisenä apuna noudattaen mitä pykälän 1 momentissa säädetään.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston osalta jäsenvaltion aloitteesta rahastosta myönnettävän teknisen avun määrä määritellään turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 23 artiklan 2 kohdassa. Tekniseen apuun voidaan kohdan mukaisesti osoittaa kaudella 2014—2020 enintään 5,5 prosenttia jäsenvaltiolle myönnetystä kokonaismäärästä lisättynä 1 000 000 eurolla. Kokonaismäärällä tarkoitetaan jäsenvaltiolle rahastosta ohjelmakaudella kansallisen ohjelman mukaisesti myönnettävää EU:n rahoitusosuutta. Asetuksen 17 ja 18 artiklassa tarkoitetut määrärahat luetaan mukaan kohdassa tarkoitettuun jäsenvaltiolle myönnettyyn kokonaismäärään teknisen avun määrän laskennassa ainoastaan rahoitusohjelmakauden kahtena ensimmäisenä vuotena.

Rahoitusohjelmakauden vuosina 2016—2020 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 17 ja 18 artiklassa tarkoitetut määrärahat osoitetaan jäsenvaltioille asetuksen 17 artiklan 9 kohdan ja 18 artiklan 3 kohdan mukaan erillisessä rahoituspäätöksessä, joka liitetään komission kansallista ohjelmaa koskevaan hyväksymispäätökseen. Asetuksen 17 ja 18 artiklan mukaisesti myönnettyjä määriä ei 17 ja 18 artiklan mukaan saa siirtää muihin kansallisen ohjelman mukaisiin toimiin.

Edeltävällä kaudella pakolaisrahaston perustamispäätöksen 13 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltio on saanut kiinteän summan jokaista henkilöä kohti, joka on uudelleensijoitettu yhden tai useamman artiklan kohdassa mainitun painopisteen perusteella. Tästä summasta on Suomessa myönnetty tukea pakolaisten kuntiin sijoittamisen sekä pakolaisten tukipalvelujen ja viranomaismenettelyjen kehittämiseen. Pakolaisrahaston perustamispäätöksen 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan rahastosta on voitu tukea myös jäsenvaltioissa toteutettavia toimia, jotka liitty-

vät tiettyjen henkilöiden siirtämiseen heille kansainvälistä suojelua antaneesta jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon tai tiettyjen henkilöiden siirtämiseen toiseen jäsenvaltioon, jossa heidän kansainvälistä suojelua koskevat hakemuksensa käsitellään. Suomen monivuotiseen kansalliseen ohjelmaan ei ole edeltävällä ohjelmakaudella kirjattu tällaisia 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisia toimia.

Edeltävällä ohjelmakaudella tuen hallinnoinnissa on noudatettu soveltuvin osin valtionavustuslakia ja hallinnon yleislakeja. Alkaneella kaudella turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 17 ja 18 artiklassa tarkoitetuista määrärahoista myönnettävään tukeen sovellettaisiin samaa tukimenettelyä kuin muuhunkin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta ja sisäisen turvallisuuden rahastosta myönnettävään tukeen. Myös edeltävällä kaudella osa määrärahoista on voitu kohdentaa teknisenä apuna käytettäväksi. Tarkoituksena on, että myös alkaneella kaudella määrärahoista ohjattaisiin määrätty osuus tekniseen apuun. Määrärahoista myönnettävän tuen hallinnointi on pitkälti menettelyltään ja resurssitarpeeltaan turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta myönnettävää tukea vastaava. Koska määrärahat ovat osa varoja, jotka EU ohjaa edistämään maahanmuuttovirtojen tehokasta hallintaa, on sisäasioiden rahastojen kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä pidetty perusteltuna, että tekniseen apuun osoitettava osuus määrärahoista olisi vastaava kuin muusta turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston määrärahasta tekniseen apuun osoitettava määrä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että tekniseen apuun määrärahoista osoitettava osuus voisi olla enintään turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta myönnettävän teknisen avun osuus. Kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa voitaisiin tarkemmin määritellä tämän enimmäisosuuden mukaisesti, mikä osuus määrärahoista olisi tarpeen ohjata tekniseen apuun. Tekninen apu voisi siten enimmillään olla 5,5 prosenttia turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 17 ja 18 artiklan perusteella Suomelle yhteensä myönnettyistä määrärahoista.

Pykälän 3 momentin mukaan vastuuviranomainen päättäisi vuosittain teknisen avun käyttöä koskevasta suunnitelmasta, seuraisi sen kokonaiskäyttöä sekä laatisi teknistä apua koskevat selvitykset. Horisontaalasetuksen 44 artiklan mukaisesti jäsenvaltion tulee toimittaa varainhoitovuosittain tilitys sen aikana aiheutuneista menoista, jotka on esitetty komissiolle korvattavaksi. Tässä yhteydessä myös teknisestä avusta raportoidaan komissiolle. Horisontaalasetuksen 54 artiklan mukaan jäsenvaltion tulee toimittaa komissiolle kultakin varainhoitovuodelta vuotuinen täytäntöönpanokertomus, johon sisältyy tietoja kansallisen ohjelman täytäntöönpanosta. Kertomukseen sisältyy tietoja myös teknisestä avusta. Teknisestä avusta laadittaisiin myös tarkastusviranomaisen edellyttämät selvitykset.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan, että tekniseen apuun ei sovellettaisi tukimenettelyä koskevia 4 luvun säännöksiä lukuun ottamatta 14 §:n 1, 2 ja 4 momenttia ja 15 §:n 1 ja 4 momenttia. Tarkastusviranomaisen tarkastaisi teknisen avun käyttöä siten kuin 23 §:ssä säädetään. Edeltävällä ohjelmakaudella vastuuviranomainen ja todentamisviranomaisen ovat käyttäneet teknistä apua. Tarkastusviranomaisen ei ole käyttänyt teknistä apua. Alkaneella ohjelmakaudella todentamisviranomaistehtävää ei enää ole. Teknistä apua tulee siten käyttämään yksinomaan vastuuviranomainen. Näin ollen teknistä apua ei ole sisäasioiden rahastojen kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä katsottu tarkoituksenmukaiseksi järjestää hankemutoon, koska teknistä apua tulee käyttämään vain vastuuviranomainen. Siksi tukimenettelyä koskevaa 4 lukua ei sovellettaisi tekniseen apuun kustannusten tukikelpoisuutta ja hyväksyttävyyttä koskevia säännöksiä lukuun ottamatta. Sen sijaan teknisen avun käyttöä koskien valmisteltaisiin vuosittain käyttösuunnitelma, joka käsiteltäisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston kansallisen ohjelman seurantakomiteassa ja sisäisen turvallisuuden rahaston kansallisen ohjelman seurantakomiteassa ennen kuin vastuuviranomainen hyväksyisi suunnitelman. Vastuuviranomainen seuraisi teknisen avun kokonaiskäyttöä ja laatisi teknistä apua

koskevat selvitykset siten kuin kansallisessa ja EU:n lainsäädännössä edellytetään. Tarkastusviranomaisen tarkastaisi myös teknisen avun käyttöä osana hallinnointi- ja valvontajärjestelmän tarkastustehtävää.

Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä teknisen avun käyttöä koskevan suunnitelman vahvistamisessa noudatettavasta menettelystä.

29 §. Eräät yhteisiä erityistoimia koskevat täytäntöönpanojärjestelyt. Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännös sisäministeriön oikeudesta sopia yhteisiä erityistoimia koskevista täytäntöönpanojärjestelyistä. Erityistoimien toteuttamiseksi saattaa olla tarpeen tehdä vastuuviranomaistehtävien hoitamiseksi viranomaisten välisiä oikeudellisesti sitovia sopimuksia. Oikeus olisi rajattu kysymyksiin, jotka eivät kuulu lainsäädännön alaan tai ole muutoin merkitykseltään huomattavia eivätkä muutoinkaan vaadi eduskunnan suostumusta. Sisäministeriö voisi pykälän mukaan sopia tavanomaisina pidettävistä yhteisen erityistoimen hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista tarpeellisista järjestelyistä muiden valtioiden vastuuviranomaisten tai valtioiden tällaista tehtävää hoitavien muiden tahojen kanssa.

Jossain tilanteissa vastuuviranomaisella saattaa olla myös tarve tehdä yhteisymmärryspöytäkirjan tyyppisiä sopimuksia (Memorandum of Understanding) edellä mainittujen tahojen kanssa.

Tehtävät sopimukset voisivat koskea muun muassa yhteisten erityistoimien varainhallintaan tai kustannusten tarkastamisen käytännön järjestämiseen liittyviä kysymyksiä.

30 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta. Pykälän 1 momentin mukaan vastuuviranomaisen päätökseen saisi vaatia oikaisua vastuuviranomaiselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Vastuuviranomaisen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee tuen maksatuksen keskeyttämistä tai takaisinperintää, saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hal-

linto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoin hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Edeltävällä ohjelmakaudella muutoksenhakuun on sovellettu valtionavustuslain 34 §:ää. Vastuuviranomaisen päätökseen on saanut hakea oikaisua vastuuviranomaiselta. Tähän menettelyyn ei ehdoteta muutoksia. Edeltävällä ohjelmakaudella muutosta vastuuviranomaisen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen on haettu korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valituslupaa ei ole tarvittu. Ehdotuksen mukaan vastuuviranomaisen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Lisäksi ehdotuksen mukaan muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaa, ellei kyse olisi tuen maksatuksen keskeyttämisestä tai takaisinperinnästä.

Valtioneuvostossa on vireillä hanke, jossa selvitetään valitusluvan käyttöalan laajentamista korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hankkeen tavoitteena on kehittää sääntelyä nykyistä yhtenäisempään suuntaan siten, että muutoksenhakekeinot vastaavat perusteltuja oikeussuojatarpeita eri asiaryhmissä. Tavoitteena on myös nopeuttaa ja tehostaa oikeussuojan antamista hallintoasioissa. Samalla pyritään laajentamaan oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöä hallinnossa kaikkiin niihin asiaryhmiin, joihin se soveltuu. Lisäksi tarkoituksena on muuttaa hallintolainkäyttölaikaa siten, että ministeriön hallintopäätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen.

Vastuuviranomaisen ehdotetun lain nojalla tekemät tukea koskevat päätökset olisivat hallintopäätöksiä. Siten olisi perusteltua, että ehdotettuun lakiin otettaisiin säännös, jossa muutoksenhaku vastuuviranomaisen antamasta oikaisupäätöksestä ohjattaisiin hallinto-oikeuteen.

Oikeusministeriö on määritellyt perusteet, joilla hankkeessa arvioidaan oikaisuvaatimuksen ja valitusluvan soveltuvuutta eri asiaryhmiin. Sellaisessa lainsäädännössä, jota ollaan muutoinkin uudistamassa, oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentami-

nen on tehdyn linjauksen mukaan tarkoituksenmukaisinta toteuttaa kulloisenkin uudistushankkeen yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta on antamassaan lausunnossa (PeVL 32/2012 vp) tarkistanut kantaansa valituslupajärjestelmän käytöstä hallintolainkäytössä. Tarkistetun linjauksen mukaisesti valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi.

Hankkeen linjauksen mukaisesti tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan valituslupajärjestelmän laajentamista, koska muutoksenhakusäännökset ovat nyt muutoinkin harkittavina ja valituslupa ei ole vielä käytössä, mutta sen on arvioitu sopivan asiaryhmään. Valitusluvan sopivuutta on sisäasioiden rahastojen kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä arvioitu samoin perustein kuin valtioneuvoston yleisessä hankkeessa valituslupajärjestelmän laajentamiseksi. Huomiota on kiinnitetty erityisesti edeltävien oikeussuojakeinojen riittävyteen sekä asian oikeudelliseen laatuun.

31 §. Voimaantulo. Horisontaalasetus ja rahastokohtaiset erityisasetukset tulivat voimaan 21 päivänä toukokuuta 2014. EU:ssa valmistellaan parhaillaan komission täytäntöönpanoa koskevia säädöksiä ja ohjeita. Niiden ennakoidaan olevan valmiita kesällä 2014 kaikilta osin siten, että sisäasioiden rahastojen kansallisen toimeenpanon valmistelu voidaan saattaa loppuun. Horisontaalasetuksen 14 artiklan mukaan komission tulee hyväksyä kansallinen ohjelma viimeistään kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun jäsenvaltio on virallisesti toimittanut ohjelmaehdotuksensa komissiolle. Suomen kansalliset ohjelmat ennakoidaan hyväksyttävän syksyllä 2014, jonka jälkeen tukihaut voitaisiin käynnistää. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Pykälän 2 momentin mukaan tukea voitaisiin myöntää sellaisiin ennen tukipäätöksen tekemistä syntyneisiin kustannuksiin, jotka ovat syntyneet 1 päivänä tammikuuta 2014 tai sen jälkeen ja joita koskeva hakemus tulee vireille viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2015.

Horisontaalasetuksen 17 artiklan 3 kohdan mukaan menoihin voidaan myöntää erityis-

asetusten mukaisesti tukea, jos ne ovat aiheutuneet tuen saajalle 1 päivän tammikuuta 2014 ja 31 päivän joulukuuta 2022 välisenä aikana ja nimetty vastuuviranomainen on maksanut ne 1 päivän tammikuuta 2014 ja 30 päivän kesäkuuta 2023 välisenä aikana. Alkaneen rahoitusohjelmakauden tukihaut on tarkoitus käynnistää mahdollisimman pian sen jälkeen, kun sisäasioiden rahastoista annettu laki on tullut voimaan. Ottaen huomioon uuden tukijärjestelmän vaatimat käyttöönottoimet, ennakoidaan tukihakujen käynnistyvän vuoden 2015 puolella. Tukea olisi EU:n lainsäädännöstä johtuvista syistä mahdollista pääsääntöisesti myöntää vain sellaisiin kustannuksiin, jotka ovat syntyneet tukipäätöksen tekemisen jälkeen. Tämä tarkoittaisi, että sisäasioiden rahastojen toimialalla ei voitaisi vuonna 2014 toteuttaa tukeen oikeuttavia hankkeita tai tukeen oikeutettavaa toimintaa, ellei vastuuviranomainen perustellusta syystä päättäisi myöntää tukea ennen tukipäätöksen tekemistä syntyneisiin kustannuksiin. Jotta kansallisten ohjelmien tavoitteet voitaisiin toteuttaa mahdollisimman täysimääräisesti, olisi tärkeää, että tavoitteita toteuttavat hankkeet ja toiminta voitaisiin käynnistää nopeasti ohjelmakauden alettua. Näin vältettäisiin myös merkittävät tauot sisäasioiden alalle perustettujen rahastojen toiminnassa Suomessa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että alkaneen rahoitusohjelmakauden sisäasioiden rahastojen käyttöönotto-vaiheessa voitaisiin myöntää tukea sellaisiin tukikelpoihin kustannuksiin, jotka ovat syntyneet rahoitusohjelmakauden alettua, mutta ennen tukipäätöksen tekemistä. Tukihakemuksen on kuitenkin tullut tulla vireille viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2015.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin kansallisen toimeenpano-ohjelman valmistelussa noudatettavasta menettelystä ja ohjelman sisällöstä. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vastuuviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tehtävistä sekä yhteistyöstä eri kansalliseen ohjelmaan ja kansalliseen toimeenpano-

ohjelmaan liittyviä tehtäviä hoidettaessa. Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä seurantakomitean asettamisesta, tehtävistä, kokoonpanosta ja toimikaudesta. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tuen saajasta, tuen myöntämisen ja sen siirtämisen edellytyksistä sekä siirtämistä koskevasta menettelystä. Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä myös kustannusten tukikelpoisuudesta ja hyväksyttävyydestä, siitä, milloin ennen tukipäätöksen tekemistä syntyneisiin kustannuksiin voidaan perustellusta syystä myöntää tukea, tuen määrästä, tukimuodoista, tukimuotojen määräytymisen perusteista, käyttökohteista, kustannusten kattamiseen käytettävästä rahoituksesta, tuen hakemisesta, hakuajasta, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista ja asiakirjoissa esitettävistä seikoista. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tuen myöntämisestä, tuen käytöstä, kirjanpidon järjestämisestä ja asiakirjojen säilyttämisestä.

Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä maksatuksen hakemisesta, määräajasta, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista, asiakirjoissa esitettävistä seikoista, maksatuksen edellytyksistä, maksatuksessa noudatettavasta menettelystä ja ennakkoa koskevasta menettelystä ja siitä, mitä pidetään maksettavan tuen määrään vaikuttavana muuna julkisena tai yksityisenä rahoituksena ja tuottona. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä yhteisen erityistoimen tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä, sisäasioiden rahastojen tietojärjestelmään talletettavista muista tiedoista kuin henkilötiedoista ja teknisen avun käyttöä koskevan suunnitelman vahvistamisessa noudatettavasta menettelystä.

3 Voimaantulo

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Lain täytäntöönpanoon edellyttämiin toimiin voitaisiin kuitenkin ryhtyä jo ennen lain voimaantuloa. Sisäasioiden rahastojen ohjelmakausi alkoi 1 päivänä tammikuuta 2014. Horisontaalasetuksen 14 artiklan 7 kohdan mukaan komissio hyväksyy kunkin kansallisen oh-

ohjelman viimeistään kuuden kuukauden kulu-
tua siitä, kun jäsenvaltio on virallisesti toi-
mittanut ohjelmaehdotuksensa komissiolle
edellyttäen, että komission esittämät hu-
mautukset on otettu asianmukaisesti huomi-
oon. Suomi tulee toimittamaan virallisesti
komissiolle ehdotuksensa kansalliseksi oh-
jelmaksi syksyllä 2014. Komission ennakoit-
aan hyväksyvän kansallisen ohjelman syk-
syllä 2014, jonka jälkeen olisi mahdollista
käynnistää tukihaut ja aloittaa tuen myöntä-
minen. Menot ovat horisontaaliasetuksen 17
artiklan 3 kohdan mukaan tukikelpoisia, jos
ne ovat aiheutuneet tuen saajalle 1 päivän
tammikuuta 2014 ja 31 päivän joulukuuta
2022 välisenä aikana ja nimetty vastuuviran-
omainen on maksanut ne 1 päivän tammikuu-
ta 2014 ja 30 päivän kesäkuuta 2023 välisenä
aikana.

4 Suhde perustuslakiin ja säätä- misjärjestys

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hal-
lintotehtävä voidaan antaa muulle kuin vi-
ranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se
on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi
hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia,
oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaa-
timuksia. 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 hoit-
amisesta ja siinä noudatettavasta menettelys-
tä säädetään riittävän yksityiskohtaisesti ja
jos julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuulu-
vat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.
Esityksen mukaan seurantakomitea ja vas-
tuuviranomaisen tai tarkastusviranomaisen
valtuuttama tarkastusta suorittava tilintarkas-
taja käyttäisivät julkista valtaa.

Seurantakomitean perustamisveloitteesta
säädetään horisontaaliasetuksen 12 artiklassa.
Seurantakomitean asettaminen on kump-
panuusperiaatteen toteuttamiseksi tarpeen.
Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin seuran-

takomitean kansalliseen ohjelmatyöhön ja
hankkeiden ja toiminnan arviointiin liittyvis-
tä tehtävistä. Jäsenet toimisivat virkavastuul-
la ja jäseniin sovellettaisiin hallinnon yleisla-
keja. Perustuslakivaliokunnan mukaan sää-
dettäviin lakeihin ei enää nykyisin ole perus-
tuslain 124 §:n takia tarpeen sisällyttää viit-
tausta hallinnon yleislakeihin. Seurantakomi-
tean jäsenen osalta ehdotetaan säädettäväksi,
että jäsenen toimiessa lakiehdotuksessa tar-
koitetuissa tehtävissä, sovelletaan häneen ri-
kosoikeudellista virkavastuuta koskevia sää-
nnöksiä. Lakiehdotukseen ehdotetaan lisä-
ksi otettavaksi viittaussäännös, jonka mu-
kaan vahingonkorvausvastuusta säädetään
vahingonkorvauslaisia. Esityksessä ei ehdo-
teta seurantakomitealle merkittävän julkisen
vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä.

Lain 22 §:ään sisältyy säännös vastuuvir-
anomaisen oikeudesta valtuuttaa toinen vi-
ranomainen tai ulkopuolinen tilintarkastaja
tai tilintarkastusyhteisö suorittamaan tarkas-
tustehtävä. Vastaava valtuutussäännös sisäl-
tyy tarkastusviranomaisen osalta 23 §:ään.
Tällä tarkoitetaan tarkastustehtävän suoritta-
mista viranomaiselle säädetyn tarkastusoi-
keuden rajoissa vastuun säilyessä viranomai-
sella. Lain 22 §:n 2 momenttiin ja 23 §:n 2
momenttiin on otettu tarkentava säännös si-
tä, mille viranomaisille tarkastusoikeus voi-
tasiin siirtää. Perustuslakivaliokunta on
etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn
yhteydessä pitänyt välttämättömänä (PeVL
18/2004 vp ja PeVL 14/2008 vp), että toimi-
valtainen viranomainen ilmenee laista yksise-
litteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ai-
nakin viranomaisten toimivaltasuhteiden läh-
tökohdat sekä toimivallan siirtämisen edelly-
tykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti.
Lain 22 §:ään on otettu säännökset tilintar-
kastajalle asetettavista kelpoisuusvaatimuk-
sista. Tilintarkastajan toimintaan sovellettai-
siin hallinnon yleislakeja. Lakiehdotuksessa
säädettäisiin edellä mainituista syistä, että ti-
lintarkastajaan sovelletaan tämän toimiessa
lakiehdotuksessa tarkoitetuissa tehtävissä ri-
kosoikeudellista virkavastuuta koskevia sää-
nnöksiä. Lisäksi lakiehdotuksen mukaan
vahingonkorvausvastuusta säädettäisiin va-
hingonkorvauslaisia.

Lain 22 §:ssä säädettäisiin myös vastuuviranomaisen ja 23 §:ssä tarkastusviranomaisen tarkastusoikeuden sisällöstä ja laajuudesta. Tarkastusoikeus on esityksessä rajattu vastuuviranomaisen osalta tuen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön liittyvien edellytysten ja ehtojen noudattamisen valvomiseen. Tarkastusoikeus koskisi samassa laajuudessa siirron saajaa. Tarkastusviranomaisen tarkastusoikeus olisi rajattu sisäasioiden rahastojen varojen käyttöön liittyviin vastuuviranomaiseen kohdistuviin tarkastuksiin ja tähän tehtävään liittyviin yksittäisiä tuen saajia koskeviin tarkastuksiin. Yksittäistä tuen saajaa koskeva tarkastus voisi kohdistua hankkeeseen tai toimintaan ja sen rahoitukseen kokonaisuudessaan. Jos tukea olisi 13 §:ssä tarkoitetulla tavalla siirretty, koskisi tarkastusoikeus samassa laajuudessa siirron saajaa. Tarkastus voitaisiin 22 §:n mukaan suorittaa yksinomaan tuettavan hankkeen tai toiminnan ja tuen käytön kannalta merkityksellisiin rakennuksiin, toimitiloihin tai paikkoihin ja tarkastaa näitä sekä tuen saajan olosuhteita, tietojärjestelmiä ja asiakirjoja. Tarkastusta ei kuitenkaan saisi suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa ja tarkastuksessa olisi lisäksi noudatettava, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään (PeVL 15/2008 vp, PeVL 5/2010 vp ja PeVL 5/2013 vp).

Lain 26 §:ään sisältyy säännös vastuuviranomaisen ja tarkastusviranomaisen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä muulta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta tietoja, jotka ovat vastuuviranomaiselle tai tarkastusviranomaiselle sen tehtävien hoitamiseksi välttämättömiä. Ehdotuksen mukaan saatuja tietoja ei saisi käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty. Perustuslakivaliokunta on painottanut (PeVL 30/2005 vp ja PeVL 37/2005 vp), ettei tällainen säännös ole perustuslain näkökulmasta ongelmallinen, jos tietojensaantioikeutta ei tarpeettomasti lavenneta ja se rajataan koskemaan ainoastaan välttämättömiä tietoja.

Lisäksi 26 §:ssä säädettäisiin vastuuviranomaisen ja tarkastusviranomaisen oikeudesta salassapitosäännösten estämättä luovuttaa muulle viranomaiselle, julkista tehtävää hoi-

tavalle tai EU:n toimielimelle lakiehdotuksessa säädettyä tehtävää hoidettaessa saatuja tuen saajaa koskevia tietoja. Saatuja tietoja ei saisi käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty.

Lain 27 §:ssä ehdotetaan sisäasioiden rahastojen tietojärjestelmää koskevaa säännöstä. Pykälässä säädettäisiin tietojärjestelmän käyttötarkoituksesta. Rekisterin ylläpidosta vastaisi sisäministeriö. Rekisteri sisältäisi henkilötietoja, jotka yksilöitäisiin ehdotetussa säännöksessä. Ehdotukseen sisältyisivät säännökset tietojen säilytysajasta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu (PeVL 14/2002 vp, PeVL 51/2002 vp, PeVL 25/2005 vp, PeVL 30/2005 vp, PeVL 20/2006 vp ja PeVL 2/2008 vp), että henkilötietoja sisältävien rekisterien osalta rekisterin tietosisällöstä, sallitusta käyttötarkoituksesta, rekisteritietojen luovuttamisesta, tietojen säilytysajasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta on säädettävä kattavasti ja yksityiskohtaisesti.

Lain 29 §:n mukaan sisäministeriöllä olisi toimivalta sopia tietyistä yhteisen erityistoimen hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista tarpeellisista järjestelyistä eräiden kansainvälisten tahojen kanssa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on asetettu eräitä edellytyksiä viranomaiselle perustettavalle sopimuksentekovalle (PeVL 40/2000 vp ja PeVL 48/2005 vp). Perustuslain 94 §:n 1 momentista johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuksentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen. Valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden. Lisäksi säännöksestä on käytävä ilmi ne kansainvälisen oikeuden subjektit, joiden kanssa sopimuksia tehdään. Ehdotuksen on katsottava täyttävän nämä edellytykset.

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 EU:n varoista rahoitettavia tukia. Esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa on lain tasolla tukijärjestelmän perusteita koskevia säännöksiä. Lakiehdotukseen sisältyy useita valtuutussäännöksiä, joita käytettäisiin säädettäessä tarkemmin tuen myöntämisen ja maksamisen edellytyksistä, tuen ehdoista ja tuen 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 perustus-

lain 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 kerrotuilla perusteilla lakiehdotus katsotaan voitavan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

sisäasioiden rahastoista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Sovellettamisala

Tässä laissa säädetään sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien valmistelusta, yhteensovittamisesta, hallinnoinnista ja valvonnasta.

Tätä lakia sovelletaan sisäasioiden rahastojen varoista myönnettävään avustukseen (*tuki*), jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä muuta johdu. Tässä laissa säädetään tuen myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta.

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

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *sisäasioiden rahastoilla* 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 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 516/2014, jäljempänä *turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamis-*

rahastoasetus, perustettua turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa ja sisäisen turvallisuuden rahastoa, joka on perustettu ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja päätöksen N:o 574/2007/EY kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 515/2014, jäljempänä *ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetus*, ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja neuvoston päätöksen 2007/125/YOS kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 513/2014;

2) *sisäasioiden rahastojen varoilla* Euroopan komission Euroopan unionin talousarviosta Suomeen myöntämiä sisäasioiden rahastojen varoja;

3) *horisontaaliasetuksella* turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon sekä poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sovellettavista yleisistä säännöksistä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 514/2014;

4) *kansallisella ohjelmalla* horisontaaliasetuksen 14 artiklan mukaista turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetukseen perustuvaa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskevaa kansallista ohjelmaa ja ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetukseen ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusväli-

neen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja neuvoston päätöksen 2007/125/YOS kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 513/2014 perustuvaa yhtenä kansallisen ohjelman esitettävää sisäisen turvallisuuden rahastoa koskevaa kansallista ohjelmaa;

5) *uudelleensijoittamistuella* turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 17 artiklassa tarkoitetusta määrärahasta myönnettävää tukea;

6) *siirtotuella* turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 18 artiklassa tarkoitetusta määrärahasta myönnettävää tukea;

7) *operatiivisella tuella* ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetuksen 10 artiklassa tarkoitettua tukea;

8) *muulla julkisella tai yksityisellä rahoituksella* valtion, kunnan tai muun julkisoikeudellisen yhteisön, luonnollisen henkilön tai yksityisoikeudellisen yhteisön tuettavaan hankkeeseen tai toimintaan osoittamaa rahoitusta, joka suoritetaan rahallisena suoritukseksi tuen hakijalle;

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

10) *yhteisrahoituksella* tuen hakijan tai siirron saajan hankkeeseen tai toimintaan osoittamaa rahoitusta tai muuta julkista tai yksityistä rahoitusta, johon ei sisälly Euroopan unionin talousarviosta myönnettyä tukea sekä hankkeen tai toiminnan tuottoa;

11) *hankkeen tai toiminnan tuloilla* sisäasioiden rahastojen varoista myönnettävän tuen ja yhteisrahoituksen yhteismäärää;

12) *erityistoimella* turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 16 artiklassa ja ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineasetuksen 7 artiklassa tarkoitettua toimenpidettä;

13) *yhteisellä erityistoimella* useamman kuin yhden valtion kansalliseen ohjelmaan kirjattua erityistoimea;

14) *toimintaa ohjaavalla valtiolla* sitä valtiota, jonka kansalliseen ohjelmaan vastuu yhteisen erityistoimen toteuttamisesta on kirjattu ja jolle on osoitettu sisäasioiden rahasto-

jen varoista kansalliseen ohjelmaan määräraha erityistoimen toteuttamista varten;

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

16) *päätoteuttajalla* yhteisen erityistoimen käynnistämisestä ja täytäntöönpanosta vastaavaa julkisoikeudellista tai yksityisoikeudellista yhteisöä;

17) *osatoteuttajalla* yhteisen erityistoimen täytäntöönpanoon osallistuvaa julkisoikeudellista tai yksityisoikeudellista yhteisöä.

2 luku

Kansallinen ohjelma ja kansallinen toimeenpano-ohjelma

3 §

Kansallinen ohjelma

Sisäministeriö vastaa kansallisen ohjelman valmistelusta.

Valtioneuvosto hyväksyy ehdotuksen ohjelmaksi ennen kuin se toimitetaan Euroopan komissiolle.

Ohjelman muuttamisessa noudatetaan, mitä ohjelman valmistelusta säädetään.

4 §

Kansallinen toimeenpano-ohjelma

Sisäministeriö valmistelee kansallisen ohjelman perusteella ehdotuksen kansallista ohjelmaa täytäntöön panevaksi kansalliseksi toimeenpano-ohjelmaksi ja vastaa sen yhteensovittamisesta sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta merkityksellisten Euroopan unionin muiden rahoitusvälineiden ja -ohjelmien kanssa. Valtioneuvosto hyväksyy toimeenpano-ohjelman.

Toimeenpano-ohjelma sisältää ainakin kuvauksen:

1) kansallisen ohjelman ja toimeenpano-ohjelman perusteella tuettavien hankkeiden ja tuettavan toiminnan valintaperusteista;

2) kansallisen ohjelman erityistavoitteiden ja kansallisten tavoitteiden mukaisesti toteuttavista toimista;

3) kansalliseen ohjelmaan sisältyvän rahoituksen kohdentamisessa noudatettavista periaatteista.

Edellä 2 momentin 2 kohdasta poiketen uudelleensijoittamistuen ja siirtotuen käytön tavoitteet ja tavoitteiden mukaisesti toteutettavat toimet määritellään turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa.

Toimeenpano-ohjelman muuttamisessa noudatetaan, mitä sen valmistelusta ja hyväksymisestä säädetään. Merkitykseltään vähäisestä muutoksesta päättää kuitenkin sisäministeriö.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toimeenpano-ohjelman valmistelussa noudatettavasta menettelystä ja toimeenpano-ohjelman sisällöstä.

3 luku

Kansallisen ohjelman hallinnointi

5 §

Vastuuviranomainen

Sisäministeriö toimii horisontaaliasetuksen 25 artiklassa tarkoitettuna kansallisen ohjelman vastuuviranomaisena. Vastuuviranomainen vastaa kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman täytäntöönpanosta ja hallinnoinnista. Lisäksi vastuuviranomainen hoitaa ne tehtävät, joista säädetään Euroopan unionin lainsäädännössä ja tässä laissa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vastuuviranomaisen tehtävistä.

6 §

Tarkastusviranomainen

Sisäministeriö toimii horisontaaliasetuksen 25 artiklassa tarkoitettuna kansallisen ohjelman tarkastusviranomaisena. Tarkastusviranomainen hoitaa ne tehtävät, joista Euroo-

pan unionin lainsäädännössä ja tässä laissa säädetään.

Tarkastusviranomaistehtävä on erotettava 5 §:ssä tarkoitetusta vastuuviranomaistehtävästä siten, että näiden viranomaisten toiminnan riippumattomuus voidaan varmistaa.

Tarkastusviranomaisen vastaa myös horisontaaliasetuksen 26 artiklassa tarkoitetun tarkastuselimen tehtävistä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tarkastusviranomaisen tehtävistä.

7 §

Yhteistyö

Kansallinen ohjelma ja kansallinen toimeenpano-ohjelma valmistellaan, pannaan täytäntöön ja niitä seurataan sekä arvioidaan yhteistyössä sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta keskeisten ministeriöiden ja muiden viranomaisten, yhdistysten ja järjestöjen sekä muiden vastaavien tahojen kanssa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteistyöstä eri tehtäviä hoidettaessa.

8 §

Seurantakomitea

Valtioneuvosto asettaa kansalliselle ohjelmalle seurantakomitean. Seurantakomiteassa ovat edustettuina ne 7 §:n 1 momentissa tarkoitettut tahot, joilla on keskeinen merkitys sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta. Vastuuviranomainen päättää muutoksista seurantakomitean jäsenistössä.

Seurantakomitean tehtävänä on osallistua kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman valmisteluun, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin. Erityisesti seurantakomitea:

1) osallistuu kansallisen ohjelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman valmisteluun sekä seuraa ja arvioi niiden tuloksellisuutta;

2) käsittelee ehdotuksia tuettaviksi hankkeiksi ja tuettavaksi toiminnaksi;

3) käsittelee ehdotuksen teknisen avun käyttöä koskevaksi suunnitelmaksi.

Seurantakomitean jäsenen tämän toimies-
sa tässä laissa tarkoitetuissa tehtävissä sovel-
letaan rikosoikeudellista virkavastuuta kos-
kevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta
säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Seurantakomitean toimikausi päättyy, kun
Euroopan komissio on hyväksynyt horison-
taaliasetuksen 54 artiklassa tarkoitetun lopul-
lisen täytäntöönpanokertomuksen. Toimi-
kautta voidaan jatkaa, jos seurantakomitean
tehtävien hoitaminen sitä vaatii.

Seurantakomitean työjärjestyksessä määrä-
tään seurantakomitean kokouksista, asian kä-
sittelystä seurantakomiteassa sekä sen mah-
dollisuudesta kuulla asiantuntijoita. Sisämi-
nisteriö vahvistaa työjärjestyksen.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tar-
kempia säännöksiä seurantakomitean asetta-
misesta, tehtävistä, kokoonpanosta ja toimi-
kaudesta.

4 luku

Tukimenettely

9 §

Tuen saaja

Tukea voidaan myöntää julkisoikeudelli-
selle ja yksityisoikeudelliselle oikeushenki-
lölle. Tuki hankkeen tai toiminnan toteutta-
miseen myönnetään yhdelle tuen saajalle.

Tuki yhteiseen erityistoimeen voidaan
myöntää päätoteuttajalle.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tar-
kempia säännöksiä tuen saajasta.

10 §

Uudelleensijoittamistuki ja siirtotuki

Uudelleensijoittamistukea ja siirtotukea
voidaan myöntää kansallisessa toimeenpano-
ohjelmassa määriteltyjä tavoitteita edistäviin
hankkeisiin ja edistävään toimintaan tämän
lain mukaisesti.

11 §

Tukilajit

Tuki voidaan myöntää erityistukena tai
toimintatukena.

Erityistuki voidaan myöntää hanketukena
kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittä-
mishankkeeseen, aineellisen tai aineetto-
man hyödykkeen hankintaan taikka muuhun
tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen.

Toimintatuki voidaan myöntää tiettyyn
osaan tuen saajan toiminnasta. Toimintatu-
kena voidaan myöntää vain operatiivista tu-
kea, uudelleensijoittamistukea ja siirtotukea.

12 §

Tuen myöntämisen yleiset edellytykset

Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että
tuettava hanke tai toiminta on kansallisen oh-
jelman ja kansallisen toimeenpano-ohjelman
mukainen ja se edistää Euroopan unionin
lainsäädännössä, kansallisessa ohjelmassa ja
kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa asetet-
tuja tavoitteita.

Edellä 1 momentista poiketen uudelleensi-
joittamistuen ja siirtotuen myöntämisen edel-
lytyksenä on, että tuettava hanke tai toiminta
on kansallisen ohjelman ja kansallisen toi-
meenpano-ohjelman mukainen ja se edistää
kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa asetet-
tuja tavoitteita.

Tuettavan hankkeen tai toiminnan tarkoi-
tuksena ei saa olla välittömän taloudellisen
edun tuottaminen tuen saajalle.

Tuen saajalla tulee olla riittävät taloudelli-
set ja muut edellytykset toteuttaa hanke tai
toiminta. Tuen saajalla on lisäksi oltava edel-
lytykset vastata hankkeella aikaan saadun tai
tuetun toiminnan jatkuvuudesta tuen myön-
tämisen päätyttyä, ellei se hankkeen tai toi-
minnan luonteen vuoksi ole tarpeetonta.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tar-
kempia säännöksiä tuen myöntämisen edelly-
tyksistä.

13 §

Tuen siirtäminen toiselle tuettavan hankkeen tai toiminnan toteuttamista varten

Vastuuviranomainen voi päättää, että tuen
saaja voi siirtää osan hankkeen tai toiminnan

toteuttamista varten myönnetystä tuesta sel-
laiselle julkisoikeudelliselle tai yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle, joka täyttää tässä laissa tuen saajalle asetetut edellytykset. Tuen saajan käyttöön tulee kuitenkin jäädä merkittävä osuus tuesta. Siirron saajan tulee itse osallistua hankkeesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen, jollei tukea ole myönnetty operatiivisena tukena, uudelleensijoittamistukena tai siirtotukena.

Edellytyksenä on lisäksi, että tuen siirtäminen on hankkeen tai toiminnan toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista.

Tuen saajan on ennen siirron tekemistä siirron saajan kanssa laadittavin sopimuksin varmistettava, että siirron saaja täyttää tuen myöntämiselle, maksamiselle ja tarkastamiselle asetetut edellytykset ja että siirron saaja noudattaa tuen käytölle asetettuja ehtoja. Jos tuki peritään takaisin, tuen saaja vastaa tuen takaisin maksamisesta vastuuviranomaiselle. Tuen saaja vastaa vastuuviranomaiselle siitä, että hanke tai toiminta toteutetaan asianmukaisesti ja että ehtoja noudatetaan.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tuen siirtämisen edellytyksistä ja menettelystä.

14 §

Hyväksyttävät kustannukset

Tukea voidaan myöntää tuettavasta hankkeesta tai toiminnasta aiheutuviin, vastuuviranomaisen hyväksymän, tuettavaa hanketta tai toimintaa koskevan talousarvion ja suunnitelman mukaisiin tukikelpoihin kustannuksiin, jotka täyttävät horisontaalasetuksen 17 artiklassa tarkoitetut edellytykset. Kustannuksiin ei sovelleta horisontaalasetuksen 17 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, jos tuki myönnetään uudelleensijoittamistukena tai siirtotukena.

Talousarvioon merkittyjen tukikelpoisten kustannusten on oltava yhtä suuret kuin talousarvioon merkityt tuettavan hankkeen tai toiminnan tulot.

Tukea ei myönnetä kustannuksiin, jotka ovat syntyneet ennen tukipäätöksen tekemistä, jollei perustellusta syystä muuta johdu. Tukea ei kuitenkaan myönnetä kustannuk-

siin, jotka ovat syntyneet ennen hakemuksen vireille tuloa.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä kustannusten tukikelpoisuudesta ja hyväksyttävyydestä sekä siitä, milloin ennen tukipäätöksen tekemistä syntyneisiin kustannuksiin voidaan perustellusta syystä myöntää tukea.

15 §

Tuen määrä ja tukimuodot

Tuki myönnetään horisontaalasetuksen 16 ja 18 artiklassa tarkoitettuun tavoin prosentuaalisena osuutena tuettavan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävistä kustannuksista tosiasiallisesti syntyneisiin ja maksettuihin kustannuksiin, vakioyksikkökustannuksiin tai kiinteämääräiseen rahoitukseen perustuen taikka kertakorvauksena.

Tuki ei saa kattaa hankkeesta aiheutuvien hyväksyttävien kustannusten täyttä määrää. Hakijan tulee itse osallistua hankkeesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

Edellä 2 momentista poiketen operatiivinen tuki, uudelleensijoittamistuki ja siirtotuki voivat kattaa tuettavan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävät kustannukset kokonaisuudessaan.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tuen määrästä, tukimuodoista, niiden määräytymisen perusteista, käyttökohteista ja kustannusten kattamiseen käytettävästä rahoituksesta.

16 §

Tuen hakeminen

Tukea haetaan vastuuviranomaiselta sähköisesti 27 §:ssä tarkoitettussa tietojärjestelmässä. Tuen hakemiselle voidaan asettaa hakuaika. Hakemuksesta on käytävä ilmi oikeat ja riittävät tiedot tuen hakijasta, hakemuksen kohteena olevasta hankkeesta tai toiminnasta, hankkeen tai toiminnan yhteydestä kansalliseen ohjelmaan ja kansalliseen toimeenpano-ohjelmaan, haetun tuen määrästä, tuen käytötarkoituksesta sekä muista seikoista, jotka

vastuuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi.

Hakemukseen on sisällytettävä tuettavaa hanketta tai toimintaa koskeva talousarvio ja suunnitelma ja liitettävä muut tuen myöntämisen edellytysten arvioinnin kannalta välttämättömät asiakirjat ja selvitykset. Hakemukseen on liitettävä selvitys hankkeen yhteisrahoituksesta, jollei tukea myönnetä operatiivisena tukena, uudelleensijoittamistukena tai siirtotukena.

Jos tukea on tarkoitus siirtää, tästä on ilmoitettava hakemuksessa. Hakemuksessa on yksilöitävä ne tahot, jolle tukea on tarkoitus siirtää sekä siirrettäväksi ehdotettu osuus.

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

Hakemuksen voi myös täyttää automaattisen tietojenkäsittelyn avulla vastuuviranomaisen hyväksymälle lomakkeelle. Allekirjoitettu hakemus liitteineen on toimitettava vastuuviranomaiselle.

Hakemus tulee vireille, kun se on tehty 27 §:ssä tarkoitettussa tietojärjestelmässä siten, että se on vastuuviranomaisen saatavilla tai lomakkeella automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tehty hakemus on saapunut vastuuviranomaiselle.

Tarkempia säännöksiä tuen hakemisesta, hakuajasta, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista ja asiakirjoissa esitettävistä seikoista annetaan valtioneuvoston asetuksella.

17 §

Tuen myöntäminen

Vastuuviranomainen päättää tuen myöntämisestä.

Tukipäätöksestä on käytävä ilmi myönnetyn tuen määrä, tukimuoto, tuen alkamis- ja päättymispäivä, tässä laissa säädetyt tuen ehdot sekä tuen maksatuksen ja takaisinperinnän edellytykset. Lukuun ottamatta uudelleensijoittamistukea ja siirtotukea päätöksestä on lisäksi käytävä ilmi ne Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut ehdot ja edellytykset, jotka olennaisesti ja välittömästi vai-

kuttavat tuen käyttöön ja maksamiseen. Tukipäätöksellä hyväksytään tuettavaa hanketta tai toimintaa koskeva talousarvio ja suunnitelma.

Tarkempia säännöksiä tuen myöntämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

18 §

Tuen käyttö ja kirjanpito

Tuen käyttämisestä tavaroiden ja palveluiden hankintaan sekä urakalla teettämiseen sovelletaan, mitä julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) säädetään. Tuen saajan on esitettävä selvitys hankinnan toteuttamisesta mainitussa laissa edellytetyllä tavalla.

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

Jos tuen saaja ei ole toiminnastaan kirjanpitovelvollinen, on tuettavaa hanketta tai toimintaa koskeva kirjanpito järjestettävä noudattaen soveltuvin osin, mitä kirjanpitolaisissa säädetään.

Tuen saaja on velvollinen säilyttämään kaiken tuettavaan hankkeeseen tai toimintaan liittyvän kirjanpitoaineiston ja muun aineiston niin, että tuen käytön valvonta on mahdollista. Aineisto on säilytettävä kymmenen vuotta tukipäätöksessä vahvistetusta tuen päättymispäivästä.

Tarkempia säännöksiä tuen käytöstä, kirjanpidon järjestämisestä ja asiakirjojen säilyttämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

19 §

Maksatuksen hakeminen

Tuen maksatusta haetaan vastuuviranomaiselta sähköisesti 27 §:ssä tarkoitettussa tietojärjestelmässä. Hakemukseen on liitettävä tu-

en maksatuksen edellytysten arvioinnin kannalta välttämättömät asiakirjat ja selvitykset.

Maksatuksen hakemiselle voidaan asettaa määräaika.

Maksatushakemuksen allekirjoittamiseen ja maksatuksen hakemiseen muutoin kuin tietojärjestelmässä sovelletaan, mitä hakemuksen allekirjoittamisesta ja laatimisesta säädetään 16 §:n 4 ja 5 momentissa.

Tarkempia säännöksiä maksatuksen hakemisesta, määräajasta, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista ja asiakirjoissa esitettävistä seikoista annetaan valtioneuvoston asetuksella.

20 §

Tuen maksatus

Vastuuviranomainen päättää tuen maksatuksesta. Tuen maksatuksen edellytyksenä on, että tuen saaja on noudattanut tuen ehtoja.

Tukea maksetaan erissä. Tukea voidaan maksaa ennakoon, jos tämä on tuen saajan aseman ja tuettavan hankkeen tai toiminnan toteutuksen kannalta perusteltua.

Tarkempia säännöksiä maksatuksen edellytyksistä, siinä noudatettavasta menettelystä ja ennakkoa koskevasta menettelystä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

21 §

Maksettavan tuen määrä

Tukea maksetaan seuraavista määristä pienin:

1) tukipäätökseen merkitty tuen enimmäiseuromäärä;

2) määrä, joka saadaan kertomalla hyväksyttävät kustannukset tukipäätökseen merkityllä tuen prosentuaalisella osuudella;

3) määrä, joka saadaan vähentämällä hyväksyttävistä kustannuksista muu julkinen tai yksityinen rahoitus ja tuotto.

Edellä 1 momentista poiketen kertakorvauksena myönnettynä tukena maksetaan tukipäätökseen merkitty tuen enimmäiseuromäärä.

Tarkempia säännöksiä siitä, mitä pidetään maksettavan tuen määrään vaikuttavana muuna julkisena tai yksityisenä rahoituksena ja tuottona annetaan valtioneuvoston asetuksella.

5 luku

Valvontamenettely

22 §

Vastuuviranomaisen tarkastusoikeus

Vastuuviranomaisella on oikeus suorittaa tuen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön liittyvien edellytysten ja ehtojen noudattamisen valvomiseksi tuen saajiin kohdistuvia tarkastuksia. Jos tukea on 13 §:ssä tarkoitettulla tavalla siirretty muulle taholle, on vastuuviranomaisella oikeus tarkastaa myös tämän taloutta ja toimintaa tuen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön liittyvien edellytysten ja ehtojen noudattamisen valvomiseksi.

Vastuuviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen, jolla on tässä laissa tarkoitettujen tarkastusten tekemiseen tarvittava asiantuntemus, tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitettujen tarkastusten. Tilintarkastajan tulee olla tilintarkastuslaissa (459/2007) tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa (467/1999) tarkoitettu tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastusyhteisön on nimettävä tilintarkastuksesta päävastuullinen tilintarkastaja.

Tilintarkastajaan sovelletaan tämän toimissa tässä laissa tarkoitetuissa tehtävissä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Tarkastuksen asianmukaista suorittamista varten viranomaisella tai tilintarkastajalla on oikeus päästä tuettavan hankkeen tai toiminnan ja tuen käytön kannalta merkityksellisiin rakennuksiin, toimitiloihin tai paikkoihin ja tarkastaa näitä sekä tuen saajan olosuhteita, tietojärjestelmiä ja asiakirjoja. Tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Tarkastusta suorittavalla on oikeus ottaa asiakirjat ja muu tuen 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 mainituilla viranomaisilla on oikeus saada poliisi-, tulli- ja ulosottoviranomaisilta korvaukset virka-apua tarkastuksen suorittamisessa.

23 §

Tarkastusviranomaisen tarkastusoikeus

Tarkastusviranomaisella on oikeus suorittaa kansallisen ohjelman varojen käyttöön liittyviä vastuuviranomaiseen kohdistuvia tarkastuksia sekä tähän tehtävään liittyen tarkastaa myös yksittäisiä tuen saajia siten kuin Euroopan unionin lainsäädännössä ja tässä laissa säädetään. Yksittäistä tuettavaa hanketta tai toimintaa tarkastettaessa tarkastusoikeus koskee hanketta tai toimintaa ja sen rahoitusta kokonaisuudessaan. Jos tukea on siirretty muulle taholle, kohdistuu edellä mainittu tarkastusoikeus myös siirron saajaan.

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

Tilintarkastajaan, tarkastuksen suorittamiseen ja virka-apuun sovelletaan, mitä 22 §:n 2—5 momentissa säädetään.

24 §

Yhteistä erityistoimea koskevat tarkastukset muissa valtioissa

Suomen toimiessa yhteisessä erityistoimessa toimintaa ohjaavana valtiona vastuuviranomaisen on huolehdittava siitä, että osallistuvan valtion vastuuviranomainen, tällaista tehtävää hoitava muu taho tai riippumaton tilintarkastaja suorittaa osatoteuttajaan kohdistuvan, 22 §:n 1 momentissa tarkoitettua tarkastuksen kyseisessä valtiossa.

Suomen toimiessa yhteisessä erityistoimessa toimintaa ohjaavana valtiona tarkastusviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa

osallistuvan valtion tarkastusviranomaisen, tällaista tehtävää hoitavan muun tahon tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan osatoteuttajaan kohdistuvan, 23 §:n 1 momentissa tarkoitettua tarkastuksen kyseisessä valtiossa.

Riippumattomalla tilintarkastajalla on oltava tehtävän hoitamisen kannalta riittävä ammattitaito.

Yhteiseen erityistoimeen myönnetyn tuen 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.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteisen erityistoimen tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä.

25 §

Yhteisen erityistoimen osatoteuttajan tarkastus

Suomen toimiessa yhteisessä erityistoimessa osallistuvana valtiona voi vastuuviranomainen toimintaa ohjaavan valtion kirjalliseen pyynnöistä suorittaa Suomen kansalliseen ohjelmaan kirjattua yhteisen erityistoimen osatoteuttajaan kohdistuvan tarkastuksen. Tarkastukseen sovelletaan 22 §:ää.

6 luku

Erinäiset säännökset

26 §

Tietojen saanti ja luovuttaminen

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta, on vastuuviranomaisella ja tarkastusviranomaisella salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta toiselta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta tuen

hakijaa tai saajaa, tämän taloudellista asemaa ja liike- tai ammattitoimintaa, julkisista varoista myönnettyä rahoitusta tai muuta tuen kannalta merkittävää olosuhdetta koskevia, tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja.

Edellä 1 momentissa mainituilla 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, tuen saajaa koskevia tietoja, jotka ovat tarpeen 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.

27 §

Sisäasioiden rahastojen tietojärjestelmä

Sisäasioiden rahastojen tietojärjestelmää pidetään Euroopan unionin lainsäädännössä ja tässä laissa säädettyjen kansallista ohjelmaa ja kansallista toimeenpano-ohjelmaa koskevien tehtävien hoitamista varten. Tietojärjestelmää ylläpidetään automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Tietojärjestelmän rekisterinpitäjä on sisäministeriö.

Tietojärjestelmään voidaan merkitä sen käyttötarkoituksen kannalta tarpeelliset tiedot kansallisesta toimeenpano-ohjelmasta, tuen hakijasta, tuettavasta hankkeesta tai toiminnasta, tukipäätöksestä, tuen maksatuksesta, suoritetuista tarkastuksista ja takaisinperinnästä. Lisäksi tietojärjestelmään merkitään Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetyt kansallista ohjelmaa, sen hallinnointia ja valvontaa koskevat tiedot.

Tietojärjestelmään sisältyvät henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitetut henkilötiedot on poistettava viimeistään viiden vuoden kuluttua siitä, kun Euroopan komissio on suorittanut kansallisen ohjelman viimeisen Euroopan unionin rahoitusosuuden maksun. Henkilötie-

tojen käsittelyyn sovelletaan muutoin, mitä henkilötietolaissa säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tietojärjestelmään tallettavista muista tiedoista kuin henkilötiedoista.

28 §

Tekninen apu

Teknistä apua voidaan käyttää horisontaaliasetuksen 20 artiklassa säädetyn tavoin siinä tarkoitettuun toimintaan. Tekninen apu voi kattaa toiminnan hyväksyttävät kustannukset kokonaisuudessaan.

Kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa voidaan kohdentaa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 17 ja 18 artiklassa tarkoitetuista määrärahoista enintään sanotun asetuksen 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu prosentuaalinen osuus käytettäväksi teknisenä apuna noudattaen mitä 1 momentissa säädetään.

Vastuuviranomainen päättää vuosittain teknisen avun käyttöä koskevasta suunnitelmasta, seuraa teknisen avun kokonaiskäyttöä sekä laatii teknistä apua koskevat selvitykset.

Tekniseen apuun ei sovelleta tukimenettelyä koskevia 4 luvun säännöksiä lukuun ottamatta 14 §:n 1, 2 ja 4 momenttia ja 15 §:n 1 ja 4 momenttia. Tarkastusviranomainen tarkastaa teknisen avun käyttöä siten kuin 23 §:ssä säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä teknisen avun käyttöä koskevan suunnitelman vahvistamisessa noudatettavasta menettelystä.

29 §

Eräät yhteisiä erityistoimia koskevat täytäntöönpanojärjestelyt

Sisäministeriö voi asioissa, jotka eivät kuulu lainsäädännön alaan tai ole muutoin merkitykseltään huomattavia taikka jotka eivät muutoin vaadi eduskunnan suostumusta, sopia tavanomaisina pidettävistä yhteisen erityistoimen hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista tarpeellisista järjestelyistä

muiden valtioiden vastuuviranomaisten tai valtioiden tällaista tehtävää hoitavien muiden tahojen kanssa.

30 §

Muutoksenhaku

Vastuuviranomaisen päätökseen saa vaatia oikaisua vastuuviranomaiselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Vastuuviranomaisen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee tuen maksatuksen keskeyttämistä tai takaisinperintää, saa hakea muutosta valitta-

malla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoin hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

31 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tukea voidaan myöntää sellaisiin ennen tukipäätöksen tekemistä syntyneisiin kustannuksiin, jotka ovat syntyneet 1 päivänä tammikuuta 2014 tai sen jälkeen ja joita koskeva hakemus tulee vireille viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2015.

Helsingissä 4 päivänä syyskuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Sisäministeri *Päivi Räsänen*