

## Ehdotus valtioneuvoston asetuksen sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 muuttamiseksi

### Ehdotetun muutoksen taustaa

Sisäasioiden alalle on perustettu Euroopan unionin ohjelmakaudella 2021–2027 kolme rahastoa: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF), sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF) sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline (BMVI) osana yhdenmetyt rajaturvallisuuden rahasto (jäljempänä sisäasioiden rahastot). Rahastojen taustalla ovat seuraavat EU-asetukset: Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1060 (jäljempänä yleisasetus), turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1147 (jäljempänä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetus), sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1149 (jäljempänä sisäisen turvallisuuden rahastoasetus) sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdenmetyt rajaturvallisuuden rahaston osaksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1148 (jäljempänä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineasetus).

Sisäasioiden rahastoja koskevilla Euroopan unionin asetuksilla ja yleisasetuksella luodaan kehykset Euroopan unionin sisäasioiden rahoitukselle. Rahastokohtaisissa asetuksissa määritellään rahastojen tavoitteet, soveltamisala sekä rahoitus- ja täytäntöönpanokehys. Niissä säädetään myös osallistumiskelpoisista yhteisöistä ja rahoitus- ja täytäntöönpanokehysten yhteisistä säännöistä. Sisäasioiden rahastoja koskevalla Euroopan unionin yleisasetuksella annetaan yleiset, kaikkia rahastoja koskevat varainhoitosäännöt.

EU:n sisäasioiden rahastojen toimeenpano käynnistyi vuonna 2022. Asetusta on muutettu aiemmin vuonna 2023. Nyt ehdotettavat muutokset on valmisteltu sisäministeriössä.

### Ehdotetut muutokset asetuksen sisältöön

#### Yleiset perustelut

Voimassa olevalla valtioneuvoston asetuksella täsmennetään sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 annetun lain, jäljempänä rahastolaki, (1125/2021) sekä Euroopan unionin säädösten säännöksiä.

Ehdotettavilla muutoksilla valtioneuvoston asetukseen pyritään täsmentämään asetuksen toimeenpanossa havaittuja epätarkkuuksia sekä tekemään tarvittavat muutokset sen takia, että kotoutumisen edistämisestä on annettu uusi laki (681/2023), joka tuli voimaan 1.1.2025.

## Yksityiskohtaiset perustelut

### *Luku 2 Toimeenpanosuunnitelma ja sisäasioiden rahastojen hallinnointi*

#### 4 § Hallintoviranomaisen tehtävät

Rahastolain 6 §:n 3 momentissa annetaan valtuus antaa tarkempia säännöksiä hallintoviranomaisen tehtävistä.

Voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen 4 §:n 1 momentin 2-kohdassa säädetään, että hallintoviranomainen vastaa erityistoimia ja hätäapua koskevan hakemuksen toimittamisesta Euroopan komissiolle. Hätäapua koskevan hakemuksen osalta komissio voi hyväksyä myös sen, että hakemuksen toimittaa muukin taho kuin hallintoviranomainen, esimerkiksi hätäapua hakeva avustuksen saaja. Tämän vuoksi kohtaa ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että jos komissio hyväksyy muun menettelyn hakemuksen toimittamiseksi, voidaan yleisestä säännöstä poiketa.

### *Luku 3 Avustuksen myöntämisen edellytykset ja käyttö, avustuksen enimmäismäärä, avustusmuodot ja kustannusten tukikelpoisuuden edellytykset*

#### 9 § Avustuksen käyttö

Rahastolain 17 §:n 4 momentissa säädetään, että avustuksen käytöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetuksen sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 (jäljempänä rahastoasetus) 9 §:n 1 momentissa säädetään, että jos avustetun omaisuuden omistus- tai hallintaoikeus luovutetaan toiselle ennen avustuspäätöksessä asetetun määräajan päättymistä, avustuksen saajan on ennen luovutusta saatava hallintoviranomaisen lupa. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että luovutuksensaaja täyttää avustuksen myöntämisen edellytykset ja ettei avustuksen käyttötarkoitus olennaisesti muutu. Rahastoasetuksen 32 §:n mukaisesti avustuspäätöksessä on mainittava hankittavan omaisuuden käyttöaika. Rahastoja sääntelevän EU:n yleisasetuksen 65 artiklassa on säädetty toimien pysyvyydestä. Jäsenvaltion on maksettava takaisin rahastoista infrastruktuuri- tai tuotannollisia investointeja käsittävälle toimelle myönnetty rahoitusosuus, jos joko viiden vuoden kuluessa loppumaksun suorittamisesta tuensaajalle tai valtioneuvoston sääntöissä määrätyn ajan kuluessa infrastruktuurin omistussuhteissa tapahtuu muutos, joka hyödyttää aiheettomasti jotakin yritystä tai julkista yhteisöä tai tapahtuu huomattava muutos, joka vaikuttaa sen luonteeseen, tavoitteisiin tai täytäntöönpanon edellytyksiin, mikä vaarantaisi sen alkuperäiset tavoitteet. Käytäntö on osoittanut, että avustuspäätöksissä määrätyt käyttöajat ovat liian pitkiä. Koska EU:n yleisasetus mahdollistaa valtionavustuslakia (688/2001) lyhyempien käyttöaikojen soveltamisen on tarpeen tarkentaa asetusta käyttöaikojen osalta ja pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että avustuksen kohteena olevaa omaisuutta on käytettävä avustuspäätöksessä määrättyssä käyttötarkoituksessa vähintään viiden vuoden ajan sen vuoden 31 päivästä joulukuuta, jona avustuksen viimeinen erä on maksettu avustuksen saajalle. Hallintoviranomainen voi määrätä avustuspäätöksessä omaisuudelle myös lyhyemmän tai pidemmän vähimmäiskäyttöajan. Vähimmäiskäyttöaika saa kuitenkin olla enintään kymmenen vuotta sen vuoden 31 päivästä joulukuuta, jona avustuksen viimeinen erä on maksettu avustuksen saajalle.

Pykälän 2 momentissa säädetään avustuksen saajan velvollisuudesta pitää erillistä kirjanpitoa hankkeen tai toiminnan tuotoista ja muista kuin omarahoitusta koskevista rahoitusosuuksista. Erillinen kirjanpitovelvollisuus koskee myös hankkeen tai toiminnan kustannuksia siltä osin kuin avustus on myönnetty tosiasiallisesti aiheutuneisiin ja maksettuihin tukikelpoisiin kustannuksiin perustuen. Edelleen momentissa säädetään, että jos hankkeen tai toiminnan kirjanpito sisältyy avustuksen saajan kirjanpitolaissa (1336/1997) tai valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 2 luvussa tarkoitettuun kirjanpitoon, avustuksen saajan on pidettävä hankkeesta tai toiminnasta erillistä hyvän kirjanpitotavan mukaista kirjanpitoa niin, että hankkeen tai toiminnan kirjanpito on vaikeuksitta todettavissa ja

erotettavissa muusta kirjanpidosta. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi ensinnäkin siten, että siitä poistettaisiin maininnat erillisestä kirjanpidosta, koska käsite erillinen voidaan ymmärtää organisaation kirjanpidosta kokonaan erilliseksi kirjanpidoksi. Momentin uusi muotoilu olisi yksiselitteisempi. Toiseksi momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin siirron saajalle vastaava velvollisuus pitää kirjanpitoa kuin avustuksen saajalla on. Kyse ei olisi sääntelyn laajentamisesta koskemaan siirron saajaa, vaan asian selventämisestä käsillä olevassa pykälässä. Siirron saajan velvollisuus pitää hankkeesta tai toiminnasta kirjanpitoa käy ilmi jo voimassa olevan asetuksen 11 §:n 1 momentista, 15 §:n 2 momentista ja 34 §:n 2 momentista.

#### [10 § Hankkeen ja toiminnan rahoitus ja tuotto](#)

Rahastolain 14 §:ssä säädetään avustuksen määrästä ja avustusmuodoista sekä mahdollisuudesta antaa valtioneuvoston asetuksella niihin liittyviä tarkempia säännöksiä.

Voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen 10 §:n 2 momentissa säädetään, että avustuksen hakijan on ilmoitettava hakemuksessaan hankkeen tai toiminnan rahoitus ja toteuttamisaikana hankkeesta tai toiminnasta aiheutuva tuotto tai annettava arvio niistä. Koska avustettavan hankkeen tai toiminnan tarkoituksena on muu kuin taloudellisen edun tuottaminen avustuksen saajalle, tulee hakijan ilmoittaa hakemuksessa hankkeesta tai toiminnasta mahdollisesti aiheutuvat tuotot, jotka vähennetään hyväksyttävistä kustannuksista ennen myönnettävän EU-avustusosuuden laskemista. Tämän vuoksi momenttiin ehdotetaan lisättäväksi tarkentavana seikkana, että hakemuksessa ilmoitettu tuotto vähennetään hankkeen tai toiminnan kustannuksista ennen myönnettävän avustuksen enimmäismäärän laskemista.

Pykälän 3 momentissa säädetään tuoton ilmoittamisesta raportointivaiheessa. Momentissa säädetään, että hankkeen tai toiminnan toteuttamisaikana aiheutunut tuotto vähennetään hyväksyttävistä kustannuksista viimeistään avustuksen viimeisen erän maksamisen yhteydessä. Lauseeseen ehdotetaan lisättäväksi, että tuotto, joka ylittää hakemuksessa ilmoitetun tuoton vähennetään hyväksyttävistä kustannuksista. Kyseisellä selvennyksellä halutaan tarkentaa sitä, että tuottoa ei vähennetä kahteen kertaan. Jos hankkeen tai toiminnan tuotto on raportointivaiheessa avustushakemuksessa ilmoitetun mukainen, on se otettu jo huomioon laskettaessa avustuksen enimmäismäärää. Jos tuottoja on ilmennyt lisää raportointivaiheessa, otetaan tämä tuottojen lisäys huomioon viimeistään avustuksen viimeisen erän maksamisen yhteydessä.

#### [6 luku Avustuksen hakeminen, myöntäminen ja maksaminen](#)

##### [33 § Maksamisen hakeminen](#)

Rahastolain 18 §:n 4 momentissa säädetään mahdollisuudesta antaa tarkempia säännöksiä maksamisen hakemisesta, määräajasta, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista ja asiakirjoissa esitettävistä seikoista.

Valtioneuvoston asetuksen 33 §:n 1 momentissa säädetään, että avustuksen maksamista on haettava avustuspäätöksessä asetetussa ajassa. Avustuspäätöksellä on määrätty ajat, jolloin avustuksen maksamista on haettava. Määräajan jälkeen hallintoviranomaiselle tullut asia on jätetty tutkimatta. Käytäntö on osoittanut, että joissakin tilanteissa myöhästymisen maksamisen hakemisessa on aiheuttanut kohtuuttomia seurauksia. Sen vuoksi pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että määräajasta voidaan poiketa hallintoviranomaisen hyväksymästä perustellusta syystä. Maksamista koskevan hakemuksen määräajasta poikkeamiseen tulee kuitenkin olla painavat perusteet ja syyt, sillä hakuaikojen noudattaminen on osa hyvää hallinnointia, jolla varmistetaan hakijoiden yhdenvertainen kohtelu ja hallinnoinnin avoimuus. Hallintolain (434/2003) 17 §:n ja lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) 8 §:n mukaisesti asiakirjan toimittaminen toimivaltaiselle viranomaiselle on lähettäjän omalla vastuulla ja lähettäjän on huolehdittava asiakirjan saapumisesta viranomaiseen määräajassa. Tilanteita, joissa hallintoviranomainen voisi hyväksyä myöhässä toimitetun hakemuksen voisivat olla esimerkiksi erilaiset avustuksen saajan ja rahoittajan järjestelmiin liittyvät tekniset syyt tai

sellaiset syyt, joissa avustuksen saajan vastuuhenkilö on sairastunut, avustuksen saajaorganisaatiossa on sairastumisepidemia tai avustuksen saajan organisaatiossa tapahtuneet organisaatiomuutokset ovat aiheuttaneet tilanteen, jossa hakemus on jäänyt toimittamatta ajoissa hallintoviranomaiselle. Avustuksen saajan on perusteltava, mistä syistä maksamista koskeva hakemus on toimitettu myöhässä.

#### *7 luku Erinäiset säännökset*

#### [38 § Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 artiklan mukaisen määrärahan käyttökohteet ja raportointi](#)

Rahastolain 28 §:n 4 momentin mukaan tarkempia säännöksiä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan mukaisten määrärahojen käyttökohteista ja raportoinnista annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen 38 §:n 1 momentissa säädetään kustannuksista, joihin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 artiklan mukaista määrärahaa saa käyttää rahastolain 28 §:n 1 momentin mukaisesti. Momentin neljännessä kohdassa säädetään, että määrärahan käyttökohteina voisivat olla kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaisesti kunnille ja hyvinvointialueille maksettavien mainitun lain mukaisten korvausten lisänä maksettavat korvaukset. Uusi laki kotoutumisen edistämisestä (681/2023) on tullut voimaan 1.1.2025. Tämän vuoksi on tarpeen muuttaa valtioneuvoston asetuksessa olevaa viittausta kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin uuteen 1.1.2025 voimaan tulleeseen lakiin. Lisäksi kohtaan ehdotetaan lisättäväksi kuntien ja hyvinvointialueiden lisäksi Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen. Uuden kotoutumislain mukaisesti Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle voidaan korvata kotoutumislain mukaisia korvauksia ja sen vuoksi on perusteltua lisätä Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen 38 §:n 1 momentin 4 kohtaan. Kohdassa 4 oleva viittaus kuntiin, kattaa myös Ahvenanmaan maakunnan kunnat, joten tältä osin tarkennusta ei tarvittaisi Ahvenanmaan osalta.

Pykälän toisessa momentissa säädetään, että määrärahan käytöstä on raportoitava sisäministeriölle vuosittain helmikuun loppuun mennessä. Raportissa annetaan tiedot määrärahan käyttökohteista ja määrärahan käytön etenemisestä raportointiajalla. Momenttia on tarpeen tarkentaa siten, että raportoitaviin tietoihin lisätään määrärahan käyttöön liittyvien indikaattoritietojen raportointi. EU:n sisäasioiden rahastojen kirjanpito toiminto raportoi Euroopan komissiolle kaksi kertaa vuodessa ohjelmien etenemistä koskevat turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen liitteen VIII mukaisten tuotos- ja tulosindikaattoreiden suunnitellut ja toteutuneet arvot: 31.7 (30.6. tilanteen mukaan) ja 31.1. (31.12. tilanteen mukaan). Indikaattorit raportoidaan kumulatiivisen taloudellisen tiedon raportoinnin yhteydessä. Indikaattoritietojen Euroopan komissiolle toimittamisen ajankohdan vuoksi asetuksessa säädettyä raportointiaikaa on tarkoituksenmukaista muuttaa, jotta raportoivat viranomaiset saavat lisäaikaa tietojen toimittamiseen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että tiedot määrärahan käytöstä toimitettaisiin sisäministeriölle viimeistään huhtikuun loppuun mennessä.

#### [39 § Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 20 artiklan mukaisen määrärahan käyttökohteet ja raportointi](#)

Rahastolain 28 §:n 4 momentin mukaan tarkempia säännöksiä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan mukaisten määrärahojen käyttökohteista ja raportoinnista annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen 39 §:n 2 momentissa säädetään, että määrärahan käytöstä on raportoitava sisäministeriölle vuosittain helmikuun loppuun mennessä. Raportissa annetaan tiedot määrärahan käyttökohteista ja määrärahan käytön etenemisestä raportointiajalla. Momenttia on tarpeen tarkentaa siten, että raportoitaviin tietoihin lisätään määrärahan käyttöön liittyvien indikaattoritietojen

raportointi. EU:n sisäasioiden rahastojen kirjanpito toiminto raportoi ohjelmien etenemistä koskevat tuotos- ja tulosindikaattoreiden suunnitellut ja toteutuneet arvot komissiolle kaksi kertaa vuodessa: 31.7 (30.6. tilanteen mukaan) ja 31.1. (31.12. tilanteen mukaan). Indikaattorit raportoidaan kumulatiivisen taloudellisen tiedon raportoinnin yhteydessä. Indikaattoritietojen Euroopan komissiolle toimittamisen ajankohdan vuoksi asetuksessa säädettyä raportointiaikaa on tarkoituksenmukaista muuttaa, jotta raportoivat viranomaiset saavat lisää aikaa tietojen toimittamiseen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että tiedot määrärahan käytöstä toimitettaisiin sisäministeriölle viimeistään huhtikuun loppuun mennessä.

### Esityksen vaikutukset

Asetusehdotuksen säännöksillä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia.

### Asian valmistelu

Muutosehdotus asetukseen on valmisteltu sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikössä. Asetuksen muutosehdotukset lähetettiin lausuntokierrokselle 19.11.2024–8.1.2025. Lausuntoja pyydettiin yhteensä 39 viranomais-, organisaatio- ja kansalaisjärjestötahoilta. Lausuntoja saatiin yhteensä kahdeksalta taholta, lisäksi neljä organisaatiota ilmoitti, ettei niillä ole asiassa lausuttavaa. Lausunnot ja ilmoitukset löytyvät valtioneuvoston hankeikkunasta hankenumera SM036:00/2024 ja asianumerolla VN/31576/2024. Hankeikkunasta löytyy myös lausunnoista laadittu lausuntoyhteenveto.

Lausunnonantajat pitivät ehdotettuja muutoksia lähtökohtaisesti perusteltuina ja kannatettavina. Järjestöiltä tulleissa lausunnoissa kritisoitiin sitä, ettei tuottoja voida käyttää omarahoitusosuuden kattamiseen ja sitä, ettei vapaaehtoistyötä voida laskea laskennallisena rahoituksena järjestöjen toteuttamissa hankkeissa. Ajatus omarahoitusosuuden kattamisesta hankkeen tuotoilla on ristiriidassa EU:n sisäasioiden rahastoja koskevien säännösten kanssa, koska rahastoista avustettavien hankkeiden tarkoituksena on muu kuin taloudellisen edun tuottaminen avustuksen saajalle. Jos hankkeesta aiheutuvia tuottoja voisi käyttää omarahoituksen kattamiseen kannustaisi tämä em. periaatteen vastaiseen toimintaan hankkeissa, esimerkiksi keräämään hanketoiminnoista maksuja tai saamaan muita mahdollisia tuottoja. Tuottojen hyödyntäminen omarahoituksena ei käytännössä ole siis mahdollista tämän tyyppisissä hankkeissa. Laskennallisen rahoituksen käytön sallimisesta keskusteltiin rahastolain (1125/2021) valmistelun yhteydessä. Kansallisesti päädyttiin ratkaisuun, jossa laskennallisen rahoituksen käyttöä ei pidetty tarkoituksenmukaisena sen todentamiseen liittyvien haasteiden vuoksi.

Valtiokonttori totesi lausunnossaan, että 9 §:n 2 momentissa säädetty erillinen kirjanpito voi olla tulkinnanvarainen käytetyn ”erillinen” käsitteen vuoksi ja olla ymmärrettävissä saajaorganisaation kirjanpidosta kokonaan erilliseksi kirjanpidoksi. Asetusehdotusta on muutettu Valtiokonttorin ehdotuksen mukaisesti. Ahvenanmaan maakuntahallitus ehdotti, että asetuksen 38 §:n 1 momentin 4 kohtaan lisätään Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen (ÅHS). Vuoden 2025 alusta voimaan tulleen kotoutumislain mukaisesti Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle voidaan korvata kotoutumislain mukaisia korvauksia ja sen vuoksi on perusteltua lisätä Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen kyseiseen kohtaan.

Jatkovalmistelussa on pyritty ottamaan huomioon lausunnoissa esitetyt havainnot ja selkiyttämään käytettyä terminologiaa edellä kuvatun mukaisesti.

### Voimaantulo

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 20 päivänä helmikuuta 2025.